

# DEMOKRATISERING I KOSOVO

*Et effektivt middel for konfliktløsning?*

PAUL BØ



Hovedoppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2005

## FORORD

Forholdene i Kosovo er et spennende og interessant tema som er av stor betydning for hele Balkan, og arbeidet med denne hovedoppgaven har vært en lærerik prosess når det gjelder å forstå deler av dette komplekse området. Mer spesifikt har oppgaveprosessen gitt meg en god innsikt i problematikken rundt hvordan innføringen av et demokratisk styresett, på både godt og vondt, har påvirket samfunnet i Kosovo. Som student har oppgave- og skriveprosessen gitt meg nyttige erfaringer som jeg vil ta med meg videre.

Det er mange som fortjener en stor takk for at jeg nå er ferdig med denne oppgaven. Først og fremst vil jeg takke mine veiledere, Tora Skodvin og Sven Gunnar Simonsen, for en veldig god oppfølging gjennom hele prosessen. Takk for konstruktive og konkrete tilbakemeldinger, tilgjengelighet, korrekturlesing og gode råd.

Jeg må også takke mor og far for all støtte gjennom årene på Blindern, og for korrekturlesing i den siste fasen av oppgaveskrivingen.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til den fabelaktige gjengen som har holdt sammen i 9. etasje. Når man kommer litt tungsinn på mandag morgen er det alltid greit å ha et eget muntrasjonsråd ventende. Vi har hatt det utrolig moro, og opplevelsene vi har hatt sammen vil være minner for livet!

Paul Bø

Oslo, 13. mai 2005.

# INNHold

<b>FORORD .....</b>	<b>II</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>III</b>
<b>LISTE OVER FORKORTELSER.....</b>	<b>V</b>
<b>KART OVER KOSOVO.....</b>	<b>VI</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 TEMAOMRÅDE OG PROBLEMSTILLING .....	1
1.2 HISTORISK KONTEKST .....	4
1.3 OSSES MANDAT I KOSOVO .....	6
1.4 TEORETISKE PERSPEKTIVER .....	8
1.4.1 Formelt demokrati .....	9
1.4.2 Substansielt demokrati .....	10
1.5 METODOLOGISK TILNÆRMING .....	11
1.5.1 Casestudie .....	11
1.5.2 Kilder .....	13
1.5.3 Validitet og reliabilitet .....	15
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR .....	16
<b>2. TEORETISKE PERSPEKTIVER.....</b>	<b>18</b>
2.1 FORMELT DEMOKRATI .....	18
2.1.1 Joseph Schumpeters kriterier.....	18
2.1.2 Robert A. Dahls kriterier .....	21
2.2 SUBSTANSIELT DEMOKRATI .....	24
2.2.1 Massemmedia .....	25
2.2.2 Politiske partier .....	26
2.2.3 Aktivt sivilt samfunn.....	27
2.3 EN MAL FOR EKSTERN DEMOKRATIASSISTANSE .....	28
2.3.1 Valgassistanse.....	28
2.3.2 Statlige institusjoner .....	30
2.3.3 Sivilt samfunn.....	31
2.4 BRUKEN AV DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE I ANALYSEN .....	33
<b>3. KOSOVS HOVEDUTFORDRINGER.....</b>	<b>35</b>
3.1 DEN ETNISKE KONFLIKTEN .....	35
3.2 MANGLENDE DEMOKRATISK KULTUR .....	39
3.2.1 Manglende demokratisk kultur på provinsnivå.....	40
3.2.2 Manglende demokratisk kultur på lokalt nivå.....	41
3.3 PARALLELLE STRUKTURER.....	44
3.3.1 Parallele strukturer innenfor helsesektoren .....	45
3.3.2 Parallele strukturer innenfor utdanningssektoren.....	46
<b>4. ANALYSE: FORMELT DEMOKRATI I KOSOVO.....</b>	<b>48</b>
4.1 INNLEDNING .....	48
4.2 VALG OG DEMOKRATISKE INSTITUSJONER I KOSOVO .....	49
4.2.1 Provinsvalget i 2001 .....	50
4.2.2 Provinsforsamlingen.....	51
4.2.3 Utøvende organ.....	52
4.2.4 Lokale folkevalgte organer .....	53
4.3 DE DEMOKRATISKE INSTITUSJONENES EFFEKT PÅ DEN ETNISKE KONFLIKTEN.....	54
4.3.1 Valgenes effekt på den etniske konflikten.....	54
4.3.2 Alternative løsninger?.....	58

---

4.3.3	<i>De folkevalgte organenes effekt på den etniske konflikten.....</i>	<i>61</i>
4.4	INSTITUSJONENES EFFEKT PÅ EN MANGLENDE DEMOKRATISK KULTUR.....	65
4.4.1	<i>Konsekvenser av mangefull demokratisk kultur.....</i>	<i>65</i>
4.4.2	<i>Assembly Support Initiative (ASI).....</i>	<i>66</i>
4.4.3	<i>Effekten av ASI på mangefull demokratisk kultur.....</i>	<i>69</i>
4.5	INSTITUSJONENES EFFEKT PÅ DE PARALLELLE STRUKTURENE.....	73
5.	<b>ANALYSE: SUBSTANSIELT DEMOKRATI I KOSOVO .....</b>	<b>76</b>
5.1	INNLEDNING .....	76
5.2	OSSES UTVIKLING AV ET SUBSTANSIELT DEMOKRATI .....	77
5.2.1	<i>Uavhengige og pluralistiske massemedia .....</i>	<i>77</i>
5.2.2	<i>Medias rolle under opptøyene i mars 2004.....</i>	<i>80</i>
5.2.3	<i>Politiske partiers rolle i et substansielt demokrati.....</i>	<i>84</i>
5.2.4	<i>OSSEs programmer for utviklingen av politiske partier .....</i>	<i>85</i>
5.2.5	<i>Hvilke typer partier finnes i Kosovo i dag? .....</i>	<i>86</i>
5.2.6	<i>Utvikling av et aktivt sivilt samfunn .....</i>	<i>90</i>
5.2.7	<i>OSSEs bidrag i utviklingen av et aktivt sivilt samfunn.....</i>	<i>92</i>
5.2.8	<i>Det sivile samfunns effekt på konfliktnivået i provinsen .....</i>	<i>93</i>
6.	<b>KONKLUSJONER.....</b>	<b>97</b>
6.1	FØRSTE PROBLEMSTILLING.....	97
6.2	ANDRE PROBLEMSTILLING.....	101
6.3	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER .....	104
	<b>REFERANSER .....</b>	<b>107</b>

## LISTE OVER FORKORTELSER

AAK	Alliansen for Kosovos fremtid
ASI	Assembly Support Initiative
CEC	Central Election Commission
EU	Den europeiske union
FN	De forente nasjoner
ICG	International Crisis Group
IDEA	International Institute for Democratic Institutions and Human Rights
KFOR	Kosovo Force
LDK	Kosovos demokratiske liga
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organizations
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSSE	Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa
PDK	Kosovos demokratiske parti
RTK	Radio Television Kosovo
TMC	Temporary Media Commissioner
UCK	Kosovos frigjøringshær
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission In Kosovo
UNSC	United Nations Security Council
USAID	US Agency for International Development





# 1. INNLEDNING

## 1.1 TEMAOMRÅDE OG PROBLEMSTILLING

Etter den kalde krigen har det oppstått interne konflikter i mange stater, og en av de største utfordringene til det internasjonale samfunn er å finne en fredelig løsning på disse konfliktene, eller å bevare freden etter en endt konflikt. For å forhindre at konflikter som er stanset blusser opp igjen, iverksettes ofte fredsbyggende operasjoner. Slike operasjoner involverer mange internasjonale aktører som mellomstatlige, ikke-statlige, hjelpe- og finansielle organisasjoner. Utviklingen av denne formen for fredsoperasjoner kan plasseres innenfor et liberal internasjonalistisk paradigme. Det mest sentrale innenfor dette paradigmet er oppfattelsen av at det sikreste grunnlaget for fred, både innenfor og mellom stater, er innføringen av liberalt demokrati med en markedsorientert økonomi. Ved å innføre et liberalt demokrati prøver man å få til en harmonisering av samfunnet gjennom politisk og økonomisk liberalisering (Paris 1997: 56).

Dette er også tilfelle i Kosovo hvor FN, gjennom United Nations Interim Administration Mission In Kosovo (UNMIK), tok over all makt etter NATOs militære aksjon i 1999. UNMIK er satt sammen av fire pilarer hvor Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har ansvaret for institusjonsbygging og demokratisering. Siden 1999 har OSSE gjennomført et omfattende demokratiseringsprogram som har som mål å innføre et liberalt demokrati i Kosovo. På bakgrunn av dette demokratiseringsprogrammet hadde det innen sommeren 2004 blitt gjennomført tre valg som alle har blitt karakterisert som frie og rettferdige.<sup>1</sup> Denne oppgaven vil bli avgrenset til å betrakte tidsrommet fra UNMIKs

---

<sup>1</sup> Christopher Dell: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.usofficepristina.rpo.at/dells/dell.htm](http://www.usofficepristina.rpo.at/dells/dell.htm) 20.10.04  
US Department of State: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.state.gov/p/io/rls/fs/2001/2532.htm](http://www.state.gov/p/io/rls/fs/2001/2532.htm)  
OSSEs offisielle hjemmeside: (2005 april 13) [online].-URL: [www.osce.org/kosovo/13208.html](http://www.osce.org/kosovo/13208.html)  
Redegjørelse til FNs sikkerhetsråd: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm)

maktovertakelse fra sommeren 1999 til sommeren 2004. OSSEs demokratiseringsprogram i Kosovo vil dermed bli analysert over en tidshorisont på 5 år, noe som skulle gi grunnlag for å kunne si noe om effekten av OSSEs demokratiseringsprogram.

Ved at det har blitt gjennomført valg som igjen har ført til opprettelsen av folkevalgte organer, kan man hevde at det eksisterer et demokrati i Kosovo. Til tross for dette preges fremdeles Kosovo av konflikter og utfordringer som gjør samfunnet ustabilt og konfliktfylt. Et tydelig eksempel på dette kom til syne i mars 2004 hvor voldelige opptøyer mellom kosovoalbanere og kosovoserbere fant sted i hele Kosovo. Enkelte forskere hevder at demokratiske institusjoner kun kan fungere som et rammeverk for en mer demokratisk utvikling, og at alene vil disse formelle institusjonene lett kunne misbrukes. Dermed er det viktig at disse demokratiske valgte institusjonene fylles med en demokratisk substans, slik at resultatet av den politikken som føres er tilfredsstillende for alle grupperinger innenfor et samfunn (Kaldor & Vejvoda 1997). Denne problematikken har OSSE tatt tak i, og de har gjennom sitt demokratiseringsprogram forsøkt å etablere et mer substansielt demokrati i Kosovo parallelt med innføringen av de formelle institusjonene.

Formålet med denne oppgaven er å finne ut om OSSEs demokratiseringsprogram har virket konfliktdepende og stabiliserende på samfunnet i Kosovo. Dermed vil jeg også kunne si noe om innføringen av et demokrati i et konfliktfylt og etnisk splittet samfunn som i Kosovo er et egnet virkemiddel for konfliktløsning. På bakgrunn av to retninger innenfor demokratiteori har jeg utledet en *todelt problemstilling*.

*1) I hvilken grad har OSSE klart å innføre et formelt demokrati i Kosovo, og i hvilken grad har eventuelt det formelle demokratiet bidratt til å håndtere de hovedutfordringene Kosovo står overfor?*

*2) I hvilken grad har OSSE klart å innføre et substansielt demokrati i Kosovo, og i hvilken grad har eventuelt det substansielle demokratiet bidratt til å håndtere de hovedutfordringene Kosovo står overfor?*



---

Analysen vil dermed bli delt i to. I den første delen vil jeg gjør rede for indikasjoner på at det eksisterer et formelt demokrati i Kosovo i dag. Med et *formelt demokrati* mener jeg gjennomføring av frie og rettferdige valg med påfølgende etablering av lovgivende og utøvende organer. Deretter vil jeg diskutere i hvilken grad de formelle demokratiske institusjonene har hatt en konfliktdepende og stabiliserende effekt i Kosovo. De utfordringene jeg vil sette fokus på i analysen er den etniske konflikten mellom kosovoalbanere og serbere, manglende demokratisk kultur og parallelle strukturer.

Når det gjelder demokratisk kultur vil analysen begrense seg til å omhandle den demokratiske kulturen innad i de folkevalgte institusjonene. En velutviklet *demokratisk kultur* vil i oppgaven bety at det politiske systemet fungerer demokratisk, ansvarsfullt, og effektivt. Dette systemet skal opptre ansvarlig ovenfor befolkningen, vise respekt for- og ha rom for ulike meninger, og systemet skal være i stand til å ta seg av de største problemene en regjering kan stå ovenfor (Almond 1989: 343). Dette innebærer at de folkevalgte må ha kunnskap om hvordan demokratiske institusjoner fungerer, og at de må opptre i henhold til spilleregler innenfor de demokratiske institusjonene.

*Parallelle strukturer* vil i oppgaven omhandle at den serbiske minoriteten i Kosovo har videreført eller opprettet egne institusjoner parallelt med de statlige institusjonene innenfor helse og utdanning.

I analysens andre del vil jeg se på i hvilken grad OSSE har klart gi demokratiet i Kosovo et mer substansielt innhold, og i hvilken grad dette eventuelt har ført til større stabilitet og et mindre konfliktfylt samfunn. Et *substansielt innhold* vil i oppgaven bety utvikling av uavhengige og pluralistiske massemedia, demokratisk utviklede og fungerende partier og et aktivt sivil samfunn.

I oppgaven vil *sivilt samfunn* bety "[...] de grupperinger, foreninger og organisasjoner som eksisterer mellom og uavhengig av privatsfæren og staten i et demokratisk samfunn" (Østerud et.al 1997: 252).

## 1.2 HISTORISK KONTEKST

Den største utfordringen for innføring av et demokrati i Kosovo i dag er den etniske konfliktlinjen mellom albanere og serbere. For å sette leseren inn i konteksten som OSSE opererer innenfor vil jeg kort gjøre rede for historien og utviklingen til denne konfliktlinjen.

Konfliktlinjen mellom albanere og serbere ble kraftig forsterket etter Titos død i 1980, men har røtter langt tilbake i tid (Jansen 2002). Bakgrunnen for denne bitre konflikten oppstod under ottomanernes styre på Balkan. Under Berlinkongressen i 1878 ble grensen mellom disse to landområdene etablert. Dette førte til en stor folkeforflytting mellom de to områdene og en økt etnisk og religiøs spenning. Albanere ble i stor grad forvist fra Serbia til Kosovo, mens mange serbere måtte flykte i motsatt retning. For første gang i Kosovos historie oppstod et skarpt etnisk skille mellom det albanske flertallet og det serbiske mindretallet. Under Balkankrigene (1912-1913) "frigjorde" serberne Kosovo, og Serbia så nå på et politisk og kulturelt hegemoni i Kosovo som en selvskreven rettighet. Albanerne var et fremmedelement som måtte pasifiseres og nøytraliseres. Årene mellom 1878 og 1914 førte til at skillet mellom kristendom og islam ble likestilt med det etniske skillet mellom serbere og albanere. I tillegg forsterket den språklige forskjellen skillet mellom albanere og serbere. En som bare snakker albansk vil ikke ha mulighet til å forstå serbisk og motsatt. Ulike språk vil også være med på å utvikle kulturelle forskjeller. Disse tre overlappende skillelinjene la dermed mye av grunnlaget for dagens etniske konflikt i Kosovo (Duijzings 2000: 7-8).

Etter andre verdenskrig tok Tito over makten i Jugoslavia. Kosovo ble da, av politiske årsaker, en provins underlagt Serbia. Kosovoalbanerne ble sett på av serberne som lite troverdige da det ble hevdet at de støttet Tyskland under krigen. Situasjonen for de etniske albanerne ble i tillegg forverret da Tito brøt sine forbindelser med Stalin, noe som også førte til brudd med Albania. Mange etniske albanere ble nå forfulgt og arrestert i påskudd av at de var stalinister. I årene som fulgte ble Kosovos status mer og mer redusert, og i 1963 ble Kosovo direkte

underlagt serbiske og ikke føderale styresmakter. Disse hendelsene førte til økt albansk nasjonalisme samtidig som albansk immigrasjon og serbisk emigrasjon tiltok i provinsen. I 1971 var 74 prosent av befolkningen i Kosovo etniske albanere. Økt nasjonalisme og voksende albansk befolkning resulterte i at Tito, i 1974, gav Kosovo status som en autonom provins. Provinsen ble likestilt på føderalt nivå med de åtte andre føderale enhetene i Jugoslavia. Kosovo opplevde med dette en forsterket selvfølelse i forhold til Serbia og anerkjennelse av at provinsen var en selvstendig enhet (Jansen 2002: 1-4). Etter Titos død i 1980 forverret imidlertid situasjonen seg for kosovoalbanerne, og da Slobodan Milosevic kom til makten i 1989 mistet Kosovo sin autonome status. Milosevic opplevde stor popularitet på bakgrunn av sin politiske kampanje for å tilbakeføre provinsen Kosovo under serbisk herredømme. Milosevics retorikk bygde på gamle myter om at Kosovo var Serbias kulturelle, åndelige og politiske hjerte. Etter Milosevics maktovertakelse mistet gradvis de fleste etniske albanere politiske og sivile rettigheter (Booth 2001: 60). I tillegg til at albanerne mistet sine posisjoner i arbeidsliv og samfunnsliv ble det også gjennomført deportasjoner av større grupper etniske albanere. Det finnes flere tilfeller der albanere ble lastet om bord på tog og busser og fraktet til den albanske grensen. For kosovoalbanerne var denne situasjonene uholdbar og de forsøkte frem til 1995 å benytte seg av ikke-voldelige metoder for å oppnå uavhengighet for provinsen. Men da kosovoalbanerne ikke ble invitert til å delta i Dayton-forhandlingene ble Kosovos frigjøringshær (UCK) dannet. Manglende anerkjennelse av den ikke-voldelige linjen og lite politisk fremgang mot sine mål økte dermed polariseringen mellom albanere og serbere i provinsen. UCK startet en geriljakampanje mot de serbiske styresmaktene, noe som førte til en sterkt eskalerende voldsspiral mellom de to folkegruppene med angrep på sivile fra begge sider (ibid: 61-62).

NATO begynte gjennomføringen av bombetokter mot de serbiske styrkene i Kosovo 24. mars 1999 for å gjøre slutt på den etniske rensningen som fant sted i provinsen. Som svar på bombingene økte volden mot den albanske befolkningen. Serberne innså imidlertid etter måneder med militære nederlag at de ikke hadde mulighet til å komme seirende ut av konflikten. Dermed trakk de serbiske styrkene seg ut av

Kosovo og UNMIK tok over administrasjonen av provinsen. Tilbaketrekkingen av de serbiske styrkene førte også til at UCK, for en kort periode, fikk forholdsvis fritt spillerom i Kosovo. Situasjonen som oppstod gjorde at mange ikke-albanere forlot Kosovo av frykt for hevn fra UCK-styrker og personlig hevn fra den albanske befolkningen. UNCHR anslo at 235 000 serbere og andre minoriteter hadde forlatt Kosovo innen slutten av august 1999 (Amnesty International 2003: 3). I tillegg til de store flyktningestrømmene ble 300 kosovoserbere drept mellom juni og oktober 1999, og det samme antall ble bortført. Bombingen og den påfølgende tilbaketrekkingen av de serbiske styrkene førte dermed til at situasjonen i Kosovo ble snudd på hodet: nå var det ikke lenger den albanske befolkningen som var utsatt for forfølgelse og vilkårlige voldshandlinger, men den serbiske. Innenfor denne konteksten var det at OSSE i 1999 begynte sitt demokratiseringsarbeid i Kosovo.

### 1.3 OSSEs MANDAT I KOSOVO

OSSEs operasjon i Kosovo (OMIK) ble etablert av OSSEs permanente råd 1. juli 1999. Under betingelser satt av FNs sikkerhetsråd gjennom FN-resolusjon 1244, bestemte det permanente rådet at OSSE, innenfor rammeverket til UNMIK, skulle ta på seg ansvaret for demokratisering, institusjonsbygging og menneskerettigheter. Dette innebar at OSSE fikk ansvaret for en av UNMIKS fire pilarer i Kosovo, nemlig demokratisering- og institusjonsbyggingspilaren. De tre andre pilarene UNMIK består av er: politi og rettsvesen (FN), byråkrati- og administrasjon (FN) og rekonstruksjon/økonomi (EU).<sup>2</sup> OSSEs mandat innenfor FN-resolusjon 1244 innebærer at de har ansvaret for:

1. *Demokratisering og styre.* Denne komponenten inkluderer utvikling av det sivile samfunn, ikke-statlige organisasjoner, politiske partier og politiske institusjoner.

---

<sup>2</sup> OSCE Factsheet: (2004 mai 25) [online].-URL: [www.osce.org/kosovo/documents/factsheet/general/mission\\_factsheet\\_english.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/factsheet/general/mission_factsheet_english.pdf)

2. *Organisering av valg og valgobservasjon.* Her tar OSSE for seg registrering av velgere, tjenester til politiske partier, opplæring, utdanning og gjennomføring av valg.
3. *Medieutvikling.* Dette innebærer støtte til uavhengige massemedia, medieregulering gjennom lover og regulerte standarder, medieovervåkning og en egen radio- og TV-stasjon i Kosovo.
4. *Overvåking av menneskerettigheter.* OSSE skal beskytte og fremme menneskerettigheter i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger.
5. *Utvikling av rettsvesenet.* OSSE skal bidra til å reetablere rettsvesenet. Dette skal være basert på demokratiske prinsipper og menneskerettigheter, samt bidra til utviklingen av en kultur med respekt for lovene.
6. *Utdanning av politi.* OSSE skal sørge for opplæring av en ny politistyrke gjennom opprettelsen av en egen politiskole.

For å administrere og iverksette tiltak innenfor disse ansvarsområdene opprettet OSSE fem avdelinger. Dette er 1) avdeling for demokratisering, 2) avdeling for valg, 3) avdeling for media, 4) avdeling for menneskerettigheter/juridiske spørsmål og 5) avdeling for politiutvikling. Disse skal sammen sørge for at det fremmes forsoning og gjensidig respekt mellom de ulike etniske gruppene i Kosovo, samt at det etableres et multietnisk samfunn hvor enhver borgers rettigheter fullt ut er respektert (OSCE Mandate 1999). På bakgrunn av teori og plasshensyn i oppgaven vil kun OSSEs arbeide innenfor de tre første avdelingene bli gjenstand for analyse.

Mandatet innebærer at OSSE, gjennom å bruke demokratisering som virkemiddel, skal sørge for konfliktløsning og forsoning i Kosovo. Som nevnt i punkt 1.1 faller dette innenfor paradigmet liberal internasjonalisme. R.J Rummel (1995) er en forsker som underbygger at utviklingen av demokratiske institusjoner fører til en harmonisering av samfunnet. Han hevder at gjennom demokratiske institusjoner vil sosiale konflikter, som ellers kunne resultert i vold, bli løst ved stemmegivning, forhandlinger, kompromisser og mekling. Disse komponentene sikres ved at makthaverne opplever begrensninger gjennom konkurransepregete valg, krysspress

på grunn av demokratiets naturlige pluralisme i samfunnet, og utviklingen av en demokratisk kultur og normer som setter fokus på rasjonelle debatter, toleranse, forhandlinger, forsoning og konfliktløsning. Demokratiske ledere ser også sine politiske konkurrenter innenfor sitt eget moralske univers som ikke-voldelige og villige til å forhandle fredfullt ved uoverensstemmelser. Dermed vil stor demokratisk frihet i et land minske sannsynligheten for vold innad i landet samt ovenfor andre stater (Rummel 1995: 4). På bakgrunn av dette vil man kunne forvente at etableringen av demokratiske institusjoner i Kosovo vil føre til en harmonisering av samfunnet, og dermed være et egnet middel for konfliktløsning og stabilisering i provinsen.

## 1.4 TEORETISKE PERSPEKTIVER

For å kunne analysere den demokratiske utviklingen i Kosovo må vi ha et teoretisk verktøy for å vurdere denne utviklingen. I oppgaven vil jeg benytte meg av to ulike retninger innenfor demokratiteori. Den første er formelt demokrati. Her vil jeg benytte meg av de kriteriene Joseph Schumpeter og Robert A. Dahl fremsetter for å definere et demokrati. Bakgrunnen for å benytte formelle kriterier i analysen av den demokratiske utviklingen i Kosovo er at mange benytter seg av disse kriteriene når de skal klassifisere en stat som demokratisk eller ikke. Dette gjelder særlig i land hvor det gjennomføres en demokratiseringsprosess, og blir ofte benyttet som suksesskriterier av de som har ansvaret for demokratiseringen (Quigley 1997: 565). Dette i motsetning til andre aktører og teoretikere som hevder at kriteriene for et formelt demokrati ikke er tilstrekkelig for å kunne definere en stat som demokratisk. De hevder at et formelt demokrati må fylles med en demokratisk substans, som for eksempel uavhengige og pluralistiske massemedia, demokratisk utviklende og fungerende partier og et aktivt sivil samfunn, slik at de formelle institusjonene ikke kun blir stående som et skall uten demokratisk innhold. Her vil jeg benytte meg av et bidrag av Kaldor og Vejvoda (1997) som formulerer krav til innhold i de formelle institusjonene.

I tillegg til disse to retningene innenfor demokratiteori vil jeg i teorikapittelet gjøre rede for en mal, utformet av Thomas Carothers, som illustrerer hvordan man som ekstern aktør kan gjennomføre demokratiassistanse. Denne malen viser hvordan de to retningene innenfor demokratiteori henger sammen, og at de begge er viktige komponenter i demokratiseringsarbeidet. Malen er i tillegg relevant til denne oppgaven ved at OSSE er en ekstern aktør som gjennomfører et demokratiseringsprosjekt i Kosovo.

### **1.4.1 Formelt demokrati**

Joseph Schumpeter hevder at det eksisterer et demokrati så lenge det gjennomføres valg som igjen fører til utnevning av et lovgivende og et utøvende organ. Demokrati blir dermed en institusjonell konkurranse om stemmer (Schumpeter 1950: 269). Det er viktig at valgene og konkurransen om stemmene er frie, men full rettferdighet hevder Schumpeter ikke er mulig i noe samfunn. Dette kriteriet kan da brukes som et verktøy til å skille demokratiske regimer fra andre type regimer. Institusjonene som blir etablert på en demokratisk måte vil da, i følge Schumpeter, kunne håndtere de eventuelle utfordringene en stat står ovenfor. Dahl går noe lenger og formulerer mer detaljerte og spesifiserte krav som må være oppfylt i en stat for å kunne definere den som demokratisk. Han setter større krav til deltakelse i avgjørelsesprosessene og velgernes påvirkningskraft, og spesifiserer flere institusjoner og rettigheter som vil sørge for at de ulike kravene tilfredsstilles. Dahl stiller fem krav til et demokratisk styresett: effektiv deltakelse, stemmelikhet, informasjonslikhet, kontroll over agendaen, og allmenn stemmerett (Dahl 1998: 37-38). Disse kravene kan sikres gjennom seks ulike institusjoner og rettigheter som er: 1) Valgte representanter, 2) frie, rettferdige og regelmessige valg, 3) ytringsfrihet, 4) alternative informasjonskilder, 5) organisasjonsfrihet og 6) inkluderende statsborgerskap. Hvis disse institusjonene og rettighetene er tilstede, vil de sikre at Dahls fem krav til et demokrati er tilstede (Dahl 1998: 85-98). Både Schumpeter og Dahls kriterier kan brukes som utgangspunkt for å analysere situasjonen i Kosovo i forhold til om det eksisterer et formelt demokrati i provinsen. I analysen vil jeg begrense meg til å se på



om det har blitt arrangert frie og rettferdige valg, og om valgene har ført til etablering av utøvende og lovgivende organer. Disse kriteriene blir dermed hvordan jeg operasjonaliserer formelt demokrati, og vil da bli brukt som indikatorer på om det eksisterer et formelt demokrati i Kosovo eller ikke. Dahls fire siste institusjoner og rettigheter vil ikke bli en del av operasjonaliseringen av et formelt demokrati. Av hensyn til oppgavens omfang vil disse bli berørt under analysen av det substansielle demokratiet, men da i en mer innholdsmessig sammenheng, ikke bare om de er tilstede eller ikke.

### **1.4.2 Substansielt demokrati**

Som nevnt ovenfor hevder enkelte forskere at de formelle demokratiske institusjonene ikke er tilstrekkelig for å sikre at et politisk system fungerer demokratisk. De formelle institusjonene danner grunnlaget for en demokratisk utvikling, men disse institusjonene må fylles med demokratisk substans. Å vurdere graden av et substansdemokrati er mer omfattende og ikke like enkelt som ved formelt demokrati. En måte å gjøre det på er å vurdere resultatet av hvordan de formelle prosedyrene, reguleringene og institusjonene fungerer i praksis. Ideelt sett er et substansdemokrati et samfunn som er preget av en demokratisk politisk kultur hvor det finnes en reell utvikling mot politisk likhet, og hvor hvert enkelt individ føler sikkerhet og har mulighet og vilje til å delta og påvirke den politiske sfæren. Ved substansdemokrati er dermed maktforholdene regulert slik at de maksimerer mulighetene for landets innbyggere til å påvirke måten de lever på (Kaldor & Vejvoda 1997: 62). Kaldor og Vejvoda (1997) fremsetter seks kriterier i tillegg til de formelle institusjonene som de hevder må være oppfylt for å kunne klassifisere et samfunn som et substansielt demokrati. Dette er: 1) En grunnlov som legitimerer politisk makt og fører til stabilitet og konsolidering. 2) Demokratisk fungerende partier som er preget av en demokratisk indre struktur, og som er basert på moderate ideologier, ikke etnisitet og nasjonalisme. 3) Pluralistiske og uavhengige massemedia som til sammen gir et sammensatt og nyansert bilde av virkeligheten. 4) Utvikling av et byråkrati som etterlever nøytralitetsprinsippet slik at man unngår politisering. 5)

Etablering av lokale styresmakter slik at man når en desentralisering av den politiske makten. Dette for å spre demokratisk erfaring og unngå sentralisert maktmisbruk. 6) Utviklingen av et aktivt sivilt samfunn slik at befolkningen har en kanal for påvirkning mellom valg. Et aktivt sivilt samfunn skal også øke den demokratiske erfaringen blant befolkningen (Kaldor & Vejvoda 1997: 67-77).

Et substansielt demokrati er som nevnt vanskelig å måle graden av, men en positiv utvikling i henhold til disse seks kriteriene vil bidra til en demokratisk utvikling som forsterker graden av et substansielt demokrati. I analysen vil graden av substansielt demokrati i Kosovo operasjonaliseres gjennom hvor langt utviklingen har kommet med tanke på pluralistiske og uavhengige massemedia, demokratisk utviklede og fungerende partier og et aktivt sivilt samfunn. Jeg utelater kravet til grunnloven da det i Kosovo kun eksisterer et grunnlovskkast som er vedtatt i samarbeid med UNMIK. De to andre kriteriene vil ikke bli diskutert som egne punkter, men vil delvis bli berørt i analysen under de andre punktene.

## 1.5 METODOLOGISK TILNÆRMING

### 1.5.1 Casestudie

Denne oppgaven vil bli gjennomført som en casestudie. Det som kjennetegner en casestudie er at det er en empirisk undersøkelse som studerer et pågående fenomen innenfor en reell kontekst. I denne type studie er ikke forholdet mellom selve fenomenet og konteksten tydelig avklart. På grunn av dette uavklarte forholdet mellom fenomen og kontekst vil det være flere faktorer som påvirker fenomenet enn det som kan dekkes av datamaterialet. Dette gjør at man må stille strenge krav til datainnsamling og analyse (Yin 1994: 13).

En casestudie kan både være singel eller multipl. En singel casestudie vil si at kun ett case undersøkes, men at det er mange variabler som påvirker dette fenomenet. Denne oppgaven vil bli gjennomført som en singel casestudie ved at det er OSSEs

demokratiseringsprosjekt i Kosovo som er gjenstand for analyse. Dette vil da være oppgavens case.

For å kunne gjennomføre en singel casestudie er det tre former for case som avgjør om det er aktuelt å benytte seg av dette som metode. Caset bør være kritisk, unikt/ekstremt eller avslørende. Det at et case er kritisk vil si at det forsøker å teste en velformulert teori. På denne måten kan caset enten styrke teorien eller danne grunnlag for alternative forklaringer. Den andre formen som gir grunnlag til en single casestudie er at caset helst bør være et *ekstremt eller unikt*. Det vil si at det ikke tidligere er gjort noen vitenskapelige studier av dette spesielle caset. Den tredje og siste formen for case er at det bør være så avslørende som mulig. Dette er en situasjon da forskeren har mulighet til å observere og analysere et fenomen som inntreffer i nåtid (Yin 1994: 38-40). Caset i denne undersøkelsen er unikt i den forstand at det ikke tidligere er gjort noen vitenskapelige studier av effekten av OSSEs demokratiseringsprosjekt på hovedutfordringene i Kosovo. Ut fra at caset i denne oppgaven er unikt er det dermed grunnlag for å bruke en singel casestudie som metode for denne oppgaven.

En singel casestudie er som regel ikke-eksperimentelt, og når det er et studieobjekt med flere påvirkningsvariabler tilsier det en ”dyp” og ikke ”bred” studie hvor man kan benytte seg av et stort omfang av datakilder. Analysen vil dermed ideelt sett gi en dyp forståelse av dette ene caset, men det gir ikke grunnlag for generalisering da det krever en mengde av sammenlignbare case hvor analysen er gjort med hensyn til samme tematikk og problematikk. Hovedmålet til en singel casestudie er uansett en dyp forståelse av det spesielle caset, ikke nødvendigvis å oppnå et grunnlag for å fremsette påstander om fenomener eller prosesser som caset hører til. Enhver utvikling, prosess eller fenomen kan bare analyseres innenfor casets reelle kontekst. Forhold og premisser kan ikke endres for å kontrollere for alternative utfall. På bakgrunn av dette kan man heller ikke foreslå nye handlemåter basert på kunnskap om problemet og ønsket utfall. Dette fordi at når caset er ikke-eksperimentelt er alle forslag om å handle annerledes basert på antagelser. Konsekvenser av handlemåter

som ikke har blitt gjennomført er umulige å vite, og forslag til dette kan bare baseres på mer eller mindre velbaserte forventninger av spesielle konsekvenser (Larsen 2003: 12). På bakgrunn av dette vil ikke oppgaven ha som hovedmål å komme frem til alternative løsninger til hvordan OSSE burde gjennomføre sitt demokratiseringsprosjekt i Kosovo. Allikevel har forslag til alternative løsninger en verdi fordi det vil være uklokt å utelukke funn som kommer frem i oppgaven som kan være et nyttig bidrag til hvordan man kan forbedre jobben med å innføre et velfungerende demokrati i Kosovo. Målet til OSSE i Kosovo er å etablere et demokrati som vil føre til en harmonisering av samfunnet i provinsen. Analysen av effekten av innføring av et demokrati vil da kunne gi en økt forståelse rundt denne problematikken. En slik økt forståelse kan forbedre OSSEs avgjørelser fordi ny informasjon om problematikken er grunnlaget for avgjørelsesprosessen. Innenfor dette området kan en enkel casestudie være verdifullt selv om det ikke kan gi absolutte svar som naturfagene kan.

Yin (1994: 4-6) skiller mellom eksplorerende, forklarende eller beskrivende casestudie. På bakgrunn av at jeg vil komme med enkelte forslag til alternative løsninger på hvordan OSSE kunne gjennomført sitt demokratiseringsprogram i Kosovo, vil oppgaven til en viss grad være *eksplorerende*. Men i all hovedsak vil oppgaven være *forklarende* ved at jeg vil forklare hvilken effekt innføringen av demokrati har på hovedutfordringene i Kosovo.

### 1.5.2 Kilder

Denne oppgaven er basert på kvalitative data, og både primær- og sekundærkilder har blitt benyttet. Primærkildene som har blitt benyttet er FN-resolusjon 1244, UNMIK-forskrifter og OSSE-dokumenter. OSSEs mandat i Kosovo har vært en viktig del av utledningen av problemstillingen ved at det har klargjort OSSEs mål i Kosovo, og dermed kan det si meg hvilke planer OSSE har med demokratiseringsprogrammet i Kosovo. UNMIK-forskriftene har vært viktige i analysen ved at de bekrefter deler av det formelle aspektet ved demokratiet i Kosovo.

Sekundærkilder som faglitteratur, tidsskriftartikler og rapporter har hatt stor betydning for den teoretiske og analytiske tilnærmingen og den beskrivende delen av oppgaven. Når det gjelder sekundærkilder er det viktig å ta hensyn til at disse kildene er laget til et annet formål enn det jeg bruker dem til. Dette må da tas hensyn til i tolkningen av dataene (Andersen 1990: 152). Den fremdeles betente situasjonen i Kosovo kan sammen med det overnevnte skape et metodologisk problem. I og med at data er produsert under en pågående konflikt, blir det en utfordring rundt kildebruken å sikre at det som presenteres er mest mulig nøytralt. I oppgaven har jeg forsøkt å basere meg på kilder som ikke er direkte involvert i den etniske konflikten. På bakgrunn av dette har jeg ikke benyttet meg av kosovoalbanske eller serbiske kilder da jeg fort så at disse var klart farget av konflikten. Mye av den beskrivende delen av analysen er basert på rapporter fra International Crisis Group (ICG) og Amnesty International. Dette er organisasjoner som er nøytrale i forhold til konflikten, og påviser overtramp fra begge sider. Det som er publisert rundt selve innføringen av valg og demokratiske institusjoner er i stor grad hentet fra OSSE kilder. Dette kan være med på å farge det som er publisert slik at virkeligheten fremstår som mer harmonisk enn det den er. Et eksempel kan være at OSSE fremstiller alle valgene som har blitt gjennomført i Kosovo som frie og rettferdige. Dette kan være farget av at det er OSSE som har ansvaret for gjennomføringen av valgene. Jeg har vært bevisst denne problematikken, slik at jeg har vurdert alle aktuelle kilder som om de kan ha vært farget av avsenderen.

Internett har også blitt brukt i arbeidet med oppgaven. Fordelen med internett som kildegrunnlag er det har stor brukervennlighet samt at man har et stort kildemateriale å søke i. Men bruken av internett som kildegrunnlag kan også skape enkelte metodologiske problemer. Et av problemene med å bruke internettsider er at de kan være ustabile kilder i den forstand at de eksisterer i det ene øyeblikket og kan være fjernet i det neste. Kildene jeg har hentet fra internett er fra autoritative organisasjoner og publikasjoner, og har vist seg å være stabile. Men det kan forekomme at noen av disse sidene er flyttet etter at jeg besøkte dem. Ved hver kildehenvisning til internett har jeg derfor notert datoen jeg besøkte siden.

---

### 1.5.3 Validitet og reliabilitet

Validiteten innebærer datas relevans for å belyse problemstillingen, mens reliabilitet betegner nøyaktigheten i forskerens innsamlingsprosess (Hellevik 1999: 52-53). Som nevnt ovenfor er det innenfor en singel casestudie et uavklart forhold mellom fenomen og kontekst. På bakgrunn av dette vil det være flere faktorer som påvirker fenomenet enn det som kan dekkes av datamaterialet. Dette gjør at man må stille strenge krav til datainnsamling og analyse slik at validiteten og reliabiliteten opprettholdes. Yin (1990: 34) fremmer fire validitet- og reliabilitetsmål som man kan teste caset ut fra. Dette er konstruert validitet, indre validitet, ekstern validitet og reliabilitet. Den konstruerte validiteten kan sikres gjennom å utvikle korrekte operasjonelle mål for de konseptene som studeres. Dette er gjort i denne oppgaven ved at jeg analyserer demokratiet i Kosovo ut fra kriterier for formelt og substansielt demokrati. Når det gjelder det formelle demokratiet er målene klare og konsise, mens de for det substansielle demokratiet er litt mer vage. Der er det ikke enten/eller som med det formelle demokratiet. Dermed kan den konstruerte validiteten være litt svakere når det gjelder analysen av det substansielle demokratiet. Indre validitet går ut på at man kan kontrollere for spuriøse effekter i studiet. Dette er et større problem i mitt case, hvor det på grunn av mange faktorer som påvirker demokratiseringen i Kosovo, er vanskelig å påvise en eksakt kausal rekkefølge på faktorene. For å sikre dette må man gjennomføre enten en mønstermatching eller en tidsserieanalyse. Dette er ikke gjort i denne oppgaven, og dette kan da svekke den indre validiteten. Ekstern validitet går ut på om man kan generalisere funnene. Dette er også vanskelig i min oppgave, men som forklart ovenfor er heller ikke generalisering hovedmålet med oppgaven.

Reliabilitet går ut på om det er mulig for andre å gjennomføre den eksakt samme analysen og komme frem til samme resultat. For at dette skal kunne gjøres må alle kilder være oppgitt, og hvor man kan få tak i dem må være gjort klart. Hvordan selve oppgaven er bygget opp må også komme frem i oppgaven. Hvis dette er på plass vil det være mulig å gjennomføre en tilnærmet lik analyse som kommer frem til de

samme svarene. Også eksakte operasjonaliseringer er viktig (Yin 1990: 34-37). Disse kravene til reliabilitet er overholdt i denne oppgaven, noe som bør sikre en høy grad av reliabilitet. Et annet aspekt som kan øke reliabiliteten er at det opprettes en bevisrekkefølge. Dette innebærer at leseren kan følge oppgaven fra problemstillingen til konklusjonen. Hvordan man kommer frem til konklusjonen skal dermed være lett å følge (ibid: 98). Dette er gjort i oppgaven ved at jeg viser hva jeg mener er den kausale rekkefølgen for effektene av demokratiseringen i Kosovo. Dermed skal man kunne reprodusere dataene og komme frem til tilnærmet samme resultat. En casestudie gir muligheter for bruk av et stort antall kilder. Dermed kan man også finne ulike kilder som bekrefter de samme funnene. Dette blir en form for triangulering, og dette styrker oppgavens reliabilitet (ibid: 92). Dette gjelder også denne oppgaven hvor jeg har benyttet meg av forskjellige kilder som bekrefter de samme funnene.

I tillegg til de målene som er nevnt ovenfor fremmer Rubin og Rubin (1995) tre kriterier for reliabilitet og validitet i studier med kvalitativ tolkning. Dette er transparens, konsistens og kommuniserbarhet. Transparens sikres gjennom at leseren kan se hvilke valg forskeren har tatt og hva som ligger til grunn for argumentene. Dette innebærer at alle kilder og data skal være tilgjengelige for leseren. Konsistens betyr at forskningen må inneholde en indre logikk, og at kildematerialet skal stemme overens med slutningene i oppgaven. Kommuniserbarhet innebærer at oppgaven skal være lesbar og forståelig for leseren. Disse tre kriteriene er tilfredsstillende i denne oppgaven, noe som bør sikre en tilfredsstillende reliabilitet og validitet i min kvalitative tolkning.

## 1.6 OPPGAVENS STRUKTUR

Oppgaven er lagt opp slik at det i første omgang vil bli gjort rede for den teoretiske bakgrunnen for oppgaven. I kapittel 2 vil jeg derfor presentere teoretiske perspektiver som er med på å forme oppgavens problemstilling. Først vil teoretiske bidrag i forbindelse med formelt demokrati bli presentert. Deretter vil jeg presentere teori som



---

omhandler substansielt demokrati. Til slutt i kapittel 2 vil jeg gjøre rede for en mal for hvordan man som ekstern aktør kan gjennomføre demokratiassistanse.

I kapittel 3 vil jeg gjøre rede for de hovedutfordringene jeg mener utgjør de største problemene i forbindelse med å skape et mer harmonisk og stabilt samfunn i Kosovo. De utfordringene jeg retter fokus mot er den etniske konflikten, manglende demokratisk kultur, og parallelle strukturer. Disse utfordringene kan man forvente at blir håndtert ved innføring av et demokratisk styresett.

Analysen i oppgaven vil bli delt inn i to kapitler. I kapittel 4 vil det først bli vurdert i hvilken grad OSSE har klart å innføre et formelt demokrati i Kosovo. Deretter vil jeg diskutere hvordan disse formelle institusjonene eventuelt har bidratt til håndtere utfordringene jeg presenterte i kapittel 3. Kapittel 5 er analysens andre del. Her vil det bli vurdert i hvilken grad OSSE har klart fylle de demokratiske institusjonene med et demokratisk innhold slik at det eksisterer et demokrati av substansiell karakter i Kosovo. Samtidig vil jeg diskutere hvordan dette eventuelt har bidratt til å håndtere Kosovos hovedutfordringer.

Oppgaven avsluttes med kapittel 6. Her vil jeg fremme konklusjoner i forhold til oppgavens problemstilling, men også tydeliggjøre andre interessante funn som har kommet frem i analysen.

## 2. TEORETISKE PERSPEKTIVER

### 2.1 FORMELT DEMOKRATI

Et sentralt element i demokratiteori er de demokratiske institusjonene som utgjør et formelt demokrati. Enkelte teoretikere hevder at disse formelle institusjonene alene er tilstrekkelige for å klassifisere en stat som demokratisk (Schumpeter 1950). Andre hevder at disse institusjonene kun fungerer som et grunnlag for mer substansielle krav til et demokrati (Kaldor & Vejvoda 1997). I første del av analysen vil jeg som nevnt i innledningen vurdere om det eksisterer et formelt demokrati i Kosovo. Videre i analysen vil jeg diskutere i hvilken grad disse formelle strukturene klarer å håndtere hovedutfordringene Kosovo står ovenfor. Som teoretisk verktøy for å analysere om det eksisterer et formelt demokrati i Kosovo vil jeg benytte meg av bidrag fra Joseph Schumpeter og Robert A. Dahl som begge legger formelle kriterier til grunn for å definere et demokrati. Nedenfor vil jeg først presentere Schumpeters kriterier for- og beskrivelse av et demokrati. Deretter vil jeg gjøre rede for Dahls kriterier for et demokrati.

#### 2.1.1 Joseph Schumpeters kriterier

Schumpeter hevder at *"[...] den demokratiske metoden er et institusjonalisert arrangement for å nå politiske avgjørelser hvor individer oppnår makt til å bestemme gjennom konkurranse om folkets stemmer"*<sup>3</sup> (Schumpeter 1950: 269). Dette innebærer at velgernes valg fører til dannelsen av en regjering eller et mellomledd som kan utnevne en regjering. Denne definisjonen kan brukes som et effektivt kriterium for å skille formelle demokratiske regimer fra andre typer regimer. Definisjonen gir også mulighet til å undersøke politisk lederskap i demokratier ved at de ulike politiske

---

<sup>3</sup> Egen oversettelse

---

lederne må kjempe om stemmer blant befolkningen. Dette gjør dermed politisk lederskap til en essensiell del av denne definisjonen. Forståelsen av politisk lederskap gir også mulighet til å forstå hvordan politisk mobilisering oppstår. Politiske ledere kjemper om stemmer blant ulike samfunnsgrupperinger og bidrar dermed til å organisere disse til en maktfaktor i samfunnet. En konsekvens av dette er at det er de politiske lederne som i stor grad bestemmer hvilke politiske saker som det skal settes fokus på. Dette igjen fører til at folkets vilje ikke direkte blir tatt hensyn til (Schumpeter 1950: 270).

Et annet krav Schumpeter stiller er at konkurransen om stemmer skal være fri og at selve stemmegivningen er fri. Når det gjelder krav om full rettferdighet mener Schumpeter at dette er et prinsipp som ikke fullt ut lar seg praktisere. I alle typer konkurranser vil ikke selve konkurransen være hundre prosent rettferdig. Det er et urealistisk ideal som ikke er mulig å få til. Heller ikke total individuell frihet vil være mulig i et demokrati. Ingen styresett tillater absolutt individuell frihet. På den annen side reduserer ingen styringsformer den individuelle friheten til null. Dermed blir det et spørsmål om gradering av hvor store friheter befolkningen skal få (ibid: 271).

Schumpeter hevder også at når elektoratets valg kan føre til dannelsen av en regjering sitter velgerne også med makten til å tilbakekalle den makten. Men det å velge å ikke stemme på de sittende makthaverne er også velgernes eneste mulighet til å kontrollere regjeringen (ibid: 272). I følge Schumpeter har dermed ikke velgerne direkte påvirkningskraft på de valgte politikerne mellom valg.

Den frie konkurransen om stemmer i et demokrati fører sjelden til direkte utnevning av et utøvende organ. I følge definisjonen er det mest naturlig at elektoratet velger en statsminister som igjen utnevner sine ministre, men slike direkte former forekommer bare på lokalt nivå. Det mest vanlige systemet er parlamentarisme hvor velgerne velger et parlament hvor parlamentet igjen, basert på valgresultatet, utnevner en regjering (ibid: 274). Når det gjelder utnevning av regjeringen er det vanlige praksis at parlamentet velger en statsminister som igjen utnevner de ministrene han/hun vil ha med i regjeringen. Men parlamentet er ikke frie til å velge hvilke statsminister de

vil. Deres valg baserer seg som regel på aksept av en statsministerkandidat, ikke på eget initiativ i parlamentet. Parlamentet må i all hovedsak velge lederen av det partiet som fikk flest stemmer ved valget (Schumpeter 1950: 276-277). Men i et demokrati gjør parlamentet mye mer enn bare å utnevne en regjering. Den kanskje viktigste oppgaven er å vedta lover. I tillegg har parlamentet flere administrative oppgaver. Den viktigste er i mange tilfeller å vedta statsbudsjettet. Parlamentet kontrollerer da både om en regjering skal bli sittende med makten samtidig som de har kontroll med det arbeidet regjeringen gjør. Parlamentet kan godkjenne eller ikke godkjenne arbeidet som regjeringen gjør (ibid: 279). På bakgrunn av dette sitter velgerne med indirekte kontroll av det utøvende organ ved at de folkevalgte tar den endelige avgjørelsen.

I et demokrati har ministrene i regjeringen ansvar for sitt område. Ministrene blir ledere underlagt statsministerens kontroll. Det er viktig at statsministeren samkjører sine programmer med ministrene slik at de føler de kan stå for regjeringens politikk. Ministrene får også kontroll over det byråkratiske organet slik at det produseres utfall som befolkningen ønsker. I realiteten blir befolkningen presentert for resultater de ikke har tenkt over og heller ikke har godkjent på forhånd. I et demokrati blir dermed regjeringen et maktorgan som regjerer på grunnlag av støtte fra befolkningen. Dette innebærer at velgernes egentlige og personlige vilje ikke direkte blir realisert (ibid: 278).

Schumpeter gjør også rede for hvilken rolle politiske partier skal spille i et demokrati. Et parti er en gruppe hvor medlemmene kjemper sammen i konkurransen om politisk makt. Partier i et demokrati skal sørge for å ha et grunnlag av prinsipper og saker som gjør at befolkningen vil stemme på dem. En konsekvens av dette kan være at mange partiprogrammer bli like fordi de vil ha stemmer fra den største gruppen i samfunnet. På bakgrunn av dette kan det være vanskelig å definere partier ut fra prinsippene de baserer seg på da disse ofte er like eller tilnærmet like. Partienes funksjon blir å regulere den politiske kampen om stemmer. Partienes organisering, programmer,

slagord og prinsipper blir på mange måter essensen i den politikken som føres, og de politiske partiene spiller dermed en hovedrolle i et demokrati (ibid: 283).

### 2.1.2 Robert A. Dahls kriterier

Dahl fremmer også en rekke kriterier for hva som er en demokratisk styreform, men er noe mer presis og detaljert enn Schumpeter. I et demokrati skal, i følge Dahl, alle innbyggere være politisk likestilte, og dette skal sikres gjennom demokratiske institusjoner. Disse institusjonene igjen skal beskyttes av en grunnlov. Grunnloven må også sørge for at alle har muligheten til en viss påvirkningskraft i samfunnet, samt sørge for at politiske vedtak fattes demokratisk (Dahl 1998: 36-37). Det finnes ikke noe "riktig" eller enkelt svar på hvordan en grunnlov eller hvordan et demokratisk system skal se ut. Men i følge Dahl er det mulig å identifisere enkelte krav som må være oppfylt for at en demokratisk enhet skal kunne sørge for at medlemmene har like muligheter til å delta i avgjørelser og utforming av politikk. Det første kravet er *effektiv deltakelse*. Dette innebærer at før politiske vedtak blir fattet i et demokrati, må alle innbyggere ha effektive og like muligheter til å gjøre sine syn på saken kjent for de andre medlemmene av samfunnet. Det andre kravet Dahl fremsetter er *stemmelikhet*. Stemmelikhet vil si at når bestemmelsen om politiske saker skal falle, må alle innbyggere ha samme mulighet til å stemme. I tillegg må alle stemmer telle likt. *Informasjonslikhet* er det tredje kravet til Dahl. Innenfor en rimelig tidshorisont, må alle innbyggere ha effektive og like muligheter til å skaffe seg informasjon om de ulike politiske forslag og retninger og hva deres konsekvenser kan være. Det fjerde kravet er at befolkningen må ha *kontroll over agendaen*. Et demokratis innbyggere må, hvis ønskelig, ha muligheten til å bestemme hva som settes på den offentlige agenda, og kunne påvirke hvordan dette gjøres. Den offentlige agenda skal i tillegg alltid være mulig å endre på. Det femte og siste kravet er *inkludering av stemmeberettigede*. Alle som har rett til å stemme må ha like rettighetene når det gjelder de overnevnte punktene (ibid: 37-38).

Gjennom seks ulike politiske institusjoner eller rettigheter kan disse kravene sikres (Dahl 1971; 1998). De seks politiske institusjonene eller rettighetene er:

*1. Valgte representanter.* Kontroll over regjeringens avgjørelser og vedtak er, gjennom grunnloven, ivarettatt av valgte representanter fra folket. Dette fordi direkte demokrati er umulig i større demokratiske stater. Dermed må man velge representanter som holdes ansvarlig for sine handlinger ved neste valg. Dette er et representativt system.

*2. Frie, rettferdige og regelmessige valg.* De valgte representanter er valgt i regelmessige og rettferdig utførte valg hvor bruk av tvang er fraværende. Dette innebærer at hver enkelt velger må ha en lik og effektiv mulighet til å stemme, og alle stemmer må telle likt. I tillegg må ikke perioden mellom valgene bli for lang. Hvis det skjer vil velgerne i stor grad miste kontroll over agendaen og hva hver enkelt representant har gjort. Hvilke valgsystem man skal benytte må også vurderes her. Her finnes det ikke noe fasitsvar, men målet er at representantene som blir valgt skal avspeile hvordan folket har stemt. Dette sikrer prinsippet om rettferdighet.

*3. Ytringsfrihet.* Borgere av staten har rett til å uttrykke seg fritt på bredt politisk definerte saker uten fare for avstraffelse. Dette inkluderer kritikk av valgte representanter, regjering, regimet, den sosialøkonomiske orden og den rådende ideologi. Dette gir borgerne mulighet til å delta effektivt i det politiske liv.

*4. Alternative informasjonskilder.* Innbyggere i staten skal ha rett til å søke alternative og uavhengige kilder med hensyn til informasjon. Dette gjelder informasjon fra andre borgere, eksperter, aviser, tidsskrifter, bøker, telekommunikasjon med mer. Det er viktig at de alternative kildene og informasjonen er uavhengig, slik at styresmaktene eller andre politiske grupper ikke får monopol på å påvirke oppfatninger og holdninger i samfunnet. Uten denne muligheten for opplysninger vil befolkningen miste muligheten til å skaffe seg informasjon om hvordan styresmaktene handler og hvordan man kan påvirke dem. Man vil også miste kontroll over den offentlige agenda.

5. *Organisasjonsfrihet*. For å oppnå sine ulike rettigheter, inkludert de som er nevnt ovenfor, må innbyggere i en demokratisk stat ha rett til å danne uavhengige organisasjoner eller grupper. Dette inkluderer uavhengige politiske partier, interessegrupper og organisasjoner. Dette er viktig for å kunne påvirke styresmaktene både under og mellom valg. Disse organisasjonene er også et viktig redskap i forbindelse med utviklingen av det sivile samfunn. De sørger for informasjon, men også mulighet for diskusjon, debatter og utvikling av politisk kunnskap og ferdigheter.

6. *Inkluderende statsborgerskap*. Ingen av de voksne, permanent bosatte innbyggerne i staten, kan bli nektet rettigheter som er tilgjengelig for andre og som er nødvendige for å tilfredsstille kravene ovenfor. (Dahl 1998: 85-98). Disse institusjonene må være fysisk til stede og eksistere reelt, ikke bare være tilsynelatende rettigheter, institusjoner og prosesser (Dahl 1989: 221).

Som vi ser, er Dahls krav til institusjoner i et demokrati mer omfattende enn Schumpeters kriterier. Når det gjelder alternative informasjonskilder og organisasjonsfrihet spesifiserer Dahl i større grad enn Schumpeter hvilke krav som stilles til et demokratisk samfunn. Men til forskjell fra kravene til et substansielt demokrati stiller ikke Dahl krav til selve innholdet i de forskjellige informasjonskildene eller organisasjonene. Så lenge de er tilstede i samfunnet er det tilstrekkelig for Dahl. Dette til forskjell fra kriteriene for et substansielt demokrati, hvor innholdet i de ulike institusjonene er et viktig element (Kaldor & Vejvoda 1997).

Schumpeter og Dahls kriterier for et demokrati beskriver egenskaper ved et demokrati som jeg kan analysere effektene av på hovedutfordringene i Kosovo. I analysen vil dermed et formelt demokrati bli operasjonalisert gjennom å se på om det har blitt gjennomført frie og rettferdige valg, og om valg har ført til etablering av lovgivende og utøvende organer. Deretter vil jeg diskutere i hvilken grad disse institusjonene har klart å håndtere Kosovos hovedutfordringer. Dahls fire siste rettigheter vil ikke bli en del av operasjonaliseringen av et formelt demokrati. Av



hensyn til oppgavens problemstilling vil disse bli berørt under analysen av det substansielle demokratiet, men da i en mer innholdsmessig sammenheng, ikke bare om de er tilstede eller ikke.

## 2.2 SUBSTANSIELT DEMOKRATI

De formelle kriteriene ovenfor er velegnet til å klassifisere stater som demokratiske eller ikke, men det stilles ingen andre krav enn at disse institusjonene reelt er tilstede. Det politiske innholdet eller forholdene mellom ulike aktører i samfunnet blir ikke berørt, og det er nettopp dette som er hovedessensen i et substansielt demokrati. Kaldor og Vejevoda (1997) hevder at i et substansielt demokrati er maktforholdene regulert slik at de maksimerer mulighetene for landets innbyggere til å påvirke sin livssituasjon. Dette foregår som en demokratisk prosess som er under kontinuerlig utvikling. Det skal gi mulighet til å delta i og påvirke debatter som tar for seg nøkkelspørsmål som påvirker samfunnet. For å få til et demokrati med denne type innhold, forutsettes det at et formelt demokrati ligger til grunn slik at et rammeverk er på plass. Et eksempel kan være at et fritt og rettferdig valg ikke er nok for å kalle et politisk regime demokratisk. Et valg må utfylles av et spekter av konkurrerende prosesser og kanaler for uttrykk av interesser og verdier gjennom organisasjoner og partier. De må være funksjonelle så vel som territorielle, kollektive og individuelle. Dette kan bare bli operasjonelt og effektive i en fri offentlig sfære hvor det eksisterer tilgang til et variert og uavhengig utvalg av informasjon og diverse andre kilder. Dette vil da igjen føre til debatter og diskusjoner som tar opp kollektive normer, og valg som er bindende på samfunnet og støttet av de offentlige maktorganene (Kaldor & Vejevoda 1997: 66).

Å definere og måle graden av et substansdemokrati er mer omfattende og ikke like enkelt som med et formelt demokrati. En side av det går ut på å se hvordan de formelle prosedyrer, regler og institusjoner fungerer i praksis. Substansdemokrati kan også betegnes som et samfunn preget av en demokratisk politisk kultur hvor det finnes en reell utvikling mot politisk likhet, og hvor hvert enkelt individ føler

sikkerhet og har muligheten og vilje til å delta og påvirke den politiske sfæren (Kaldor & Vejvoda 1997). Dette er derimot, som nevnt ovenfor, ikke like målbart som kriteriene for et formelt demokrati. Kaldor og Vejvoda har, på bakgrunn av en evaluering av de tidligere sentral- og østeuropeiske statene, satt fokus på noen kriterier de mener må være tilstede for at et regime skal kunne kalles demokratisk. Dette er en grunnlov som legitimerer politisk makt og fører til stabilitet og konsolidering, politiske partier, pluralistiske og uavhengige massemedia, nøytralt politisk byråkrati, lokale styresmakter, og et aktivt sivilt samfunn. Jeg vil i analysen se bort fra grunnloven fordi det i Kosovo bare finnes et grunnlovsrammeverk, og at UNMIK fremdeles er Kosovos øverste myndighet. Lokale styresmakter og byråkrati vil heller ikke bli diskutert som egne punkter i oppgaven, men vil kort bli berørt i analysen under andre punkter.

### **2.2.1 Massemedia**

I et velutviklet substansielt demokrati skal, i følge Kaldor og Vejvoda (1997), massemedia være pluralistiske og uavhengige slik at ingen gruppe oppnår monopol på formidling av nyheter og aktuelle saker. De mest innflytelsesrike massemedia på offentligheten og befolkningen er de kringkastede. Det er vanlig å opprettholde en viss statlig kontroll over dette, men likevel må det eksistere muligheter til at andre aktører også slipper til. Dette skal da ideelt sett føre til at "alle" delene av befolkningen har sine mediekkanaler å uttrykke seg gjennom. De forskjellige media må også være aktive på lokalt nivå. Selv om det sittende regimet har en viss kontroll over TV-kanalene, er det imidlertid viktig at staten og regjeringen ikke misbruker den kontrollen de har ved at de bruker det statlige TV til å påvirke befolkningen med sine politiske ideer. De ulike journalistene må også forholde seg nøytrale og ikke føle altfor stor lojalitet til de som sitter med makten. Det vil være uheldig, og et demokratisk problem, hvis de offentlige mediene skifter "farge" når for eksempel en ny regjering tiltrer. Et annet problem kan være hvis de ulike mediene sliter økonomisk. Da kan det være en fare for at de fremstiller nyhetsbildet feil for å "tilfredsstille" styresmaktene som sitter på midlene. Det ideelle vil være offentlige

media som kan fungere uten å bli påvirket av styresmaktene, og hvor da ulike politiske posisjoner fritt kan uttrykkes side om side. Innenfor de trykte media gjelder ofte de samme mulighetene og begrensingene. Det er uheldig hvis det utvikler seg statlige aviser som kun støtter det sittende regimet, og aviser som er i ren opposisjon (ibid: 71-73).

### **2.2.2 Politiske partier**

I følge Kaldor og Vejvodas (1997) kriterier for et substansielt demokrati skal partiene ideelt sett oppstå på grasrotnivå og dermed engasjere befolkningen slik at man får et delaktig demokrati og at partiene oppnår en viss medlemsmasse. Hvis partiene dannes ovenfra vil det som regel ikke engasjere befolkningen i like stor grad. Lederne av slike nye partier vil ofte ha lite politisk erfaring, og dette kan i nye demokratier føre til at denne typen politikere vanskelig får opparbeidet støtte og troverdighet. Det vil også være vanskelig for denne type parti å danne en grasrotbevegelse bestående av mindre partigrupper og lojale organisasjoner. Resultatet er ofte at partivirksomhet og muligheten til påvirkning blir konsentrert til sentrumsnære strøk. Dermed mister resten av befolkningen påvirkningsmuligheter og blir mer eller mindre uten makt når det gjelder å sette dagsorden i partiene. Dette gjør det politiske systemet mindre rettferdig. Det at velgere får inntrykk av at det de gjør ikke har noen innvirkning, vil kunne føre til at befolkningen blir antipolitisk. Dermed vil de kanskje ikke delta i valg, og valgene mister da noe av sin legitimitet. I en polarisert situasjon hvor det er fravær av en åpen politisk sfære hvor saker kan diskuteres og debatteres vil det kunne utvikle seg politisk kynisme og apati. På bakgrunn av disse overnevnte problemene er det derfor viktig at de ulike partiene er representert på grasrotnivå i hele landet, både i de store byene og på landsbygda. De politiske partiene kan også ha en tendens, i tillegg til å bli sentralisert, til å bli sterkt toppstyrte. Lederne og toppene i partiene kan i mange tilfeller bruke partiene som instrumenter for maktoppnåelse og bevaring av makt istedenfor å bli utøvere og formidlere av politiske ideer og debatter. Det kan utvikle seg til at partiene utøver kontroll over media, universiteter og private næringsdrivende. Dette fører til at den offentlige sfæren blir mindre, og dermed blir

samfunnet mindre demokratisk. Hva slags type partier som utvikler seg er også av interesse når det gjelder å se på graden av demokrati i et land. Nasjonalistiske og etniske partier er uheldig ved at de i mange tilfeller ikke vil ha en demokratisk styreform. Får slike partier makt vil det også kunne gå ut over minoritetsgrupper i samfunnet, noe som igjen bidrar til å gjøre samfunnet mindre demokratisk (Kaldor & Vejvoda 1997: 69-71).

### **2.2.3 Aktivt sivil samfunn**

Som nevnt i innledningen vil et sivil samfunn i denne oppgaven bety de grupperinger, foreninger og organisasjoner som eksisterer mellom og uavhengig av privatsfæren og staten i et demokratisk samfunn (Østerud et.al 1997: 252). Disse grupperingene, foreningene og organisasjonene må være i stand til å ivareta en autonom offentlig sfære som kan sørge for individuell frihet samt inneha en kontrollfunksjon ovenfor staten (Kaldor & Vejvoda 1997: 76).

Utdanning, kultur, fritid, velferd, anti-rasisme, menneskerettigheter og miljø er områder hvor det er viktig å ha aktive ikke-statlige organisasjoner. Hvis de ulike ikke-statlige organisasjonene mottar støtte fra andre land, kan de i mange tilfeller bære preg av å være klientilistiske fordi de føler lojalitet til giveren. Dette kan da skape et inntrykk av at de ikke er så frie og uavhengige som de skulle være. Initiativet for å opprette dem er også uheldig ved at initiativet ideelt sett skulle stamme fra den lokale befolkningen selv, og ikke en ekstern aktør. Hvis de er skapt av eksterne aktører vil noe av kraften og poenget til disse organisasjonene falle bort. Den politiske kulturen må utvikle seg slik at individualisme og aktiv deltakelse preger samfunnet, ikke apati, oppgitthet og sosial utmattelse (ibid: 76-77).

Kaldor og Vejvodas kriterier for et substansielt demokrati beskriver egenskaper ved et demokrati som jeg vil analysere situasjonen i Kosovo ut fra. I analysen vil dermed et substansielt demokrati bli operasjonalisert gjennom tilstedeværelse av demokratisk utviklede og fungerende partier, pluralistiske og uavhengige media og et aktivt sivil

samfunn. Hvis utviklingen langs disse dimensjonene har kommet langt, kan det være en indikasjon på at graden av substansielt demokrati i Kosovo er stor.

## 2.3 EN MAL FOR EKSTERN DEMOKRATIASSISTANSE

Thomas Carothers (1999) har sammenlignet og studert flere prosjekter hvor eksterne aktører har gjennomført demokratiassistanse. På bakgrunn av dette arbeidet har han sammenfattet en ”oppskrift” eller mal for hvordan man som en ekstern aktør, på best mulig måte, kan gjennomføre demokratiassistanse. Dette gir relevans til denne oppgaven ved at OSSE er en ekstern aktør som gjennomfører et demokratiseringsprosjekt i Kosovo. Samtidig viser malen hvordan de teoretiske bidragene jeg har gjort rede for kan benyttes i praksis, og den klargjør sammenhengen mellom dem ved at det fokuseres på utviklingen av et formelt demokrati og hvordan man fyller disse formelle institusjonene med en demokratisk substans.

Først rettes fokus mot gjennomføring av valg og etablering av folkevalgte organer. Deretter rettes det krav mot innholdet i disse institusjonene. Det mest vesentlige er hjelp til gjennomføring av valg slik at disse foregår på en fri og rettferdig måte. Det legges også stor vekt på opplæring og kompetanseheving blant de folkevalgte slik at de følger demokratiske spilleregler og at en demokratisk kultur utvikler seg.

Carothers fremhever også viktigheten ved sivil opplæring og da særlig utvikling av et sivil samfunn som kan påvirke de folkevalgte og utvikle seg til å bli en ”institusjon” som de folkevalgte må ta hensyn til.

### 2.3.1 Valgassistanse

Freie og rettferdige valg er selve kjerne i demokratiet, hvor innbyggerne kan påvirke hvem som skal styre landet. Dette blir også sett på som et endelig brudd med en totalitær eller autoritær fortid. Valg er i tillegg forholdsvis enkle å evaluere, og de er lette å legge merke til. Valg kan også i stor grad gjennomføres på samme måte i flere

---

land, og det blir dermed mindre problemfylt og kostnadskrevenne å drive valgassistanse (Carothers 1999: 124-125). I både Schumpeters og Dahls teori om demokrati finner vi igjen kriteriet om frie og rettferdige valg, og dette er som nevnt ovenfor også en forutsetning for et substansielt demokrati.

Noe av det første man må ta tak ved gjennomføring av valg er designet på valgsystemet. Design av valgsystem er av spesiell viktighet i konfliktfylte samfunn hvor man vil unngå at noen av partene blir satt helt på sidelinjen etter valg. I slike samfunn kan et proporsjonalt valgsystem være å foretrekke. Organisasjonene som er engasjert i demokratiassistanse kan både komme med informasjon og råd om hvilke muligheter som finnes, og om erfaringer gjort i andre demokratier. I tillegg kan organisasjonene som er engasjert i valgassistanse, hvis de har makt til å gjøre det, påtvinge en stat et visst system (Carothers 1999: 125). Etter at designet på valgsystemet er bestemt blir selve administreringen av valget et kjernepunkt. Ved administrering av valg er det en rekke spesifikke tekniske avgjørelser som må tas. Dette innebærer for eksempel å avgjøre hvor mange valglokaler det skal være, hvordan man distribuerer og samler inn valgsedler på valgdagen, og hvordan man sjekker/registrerer velgerne før de skal stemme. Administrering av valg gjelder også mer kvalitative og politisk sensitive spørsmål, som å regulere kandidater og partiers tilgang til media og hvor mye midler hver enkelt kandidat/parti skal ha mulighet til å benytte i valgkampen (ibid: 126).

I et samfunn som har vært rammet av en intern konflikt er det visse spesielle hensyn man må ta i forbindelse med valg. Valg skal gjennomføres i fredelige og ordnede former. Samtidig er det starten på en tidkrevende prosess som skal føre til oppbygning og forsoning. Timing blir et viktig aspekt i slike samfunn. I mange tilfeller blir det et stort press på å holde valgene så fort som mulig. Dette på grunn av at man mener at et slikt samfunn raskt trenger en legitimt valgt regjering på plass. Et demokratisk gjennomført valg er også for mange organisasjoner et tegn på at deres demokratiseringsprogram fungerer. Problemet med å gjennomføre valgene for tidlig er imidlertid at konflikten ikke nødvendigvis er helt over, og at konflikten dermed lett

kan blusse opp igjen. Man må derfor være sikker på at konflikten er helt over eller under kontroll før man gjennomfører et valg. Ideelt sett bør man først gjennomføre en gradvis tillitsbygging før valget gjennomføres (Carothers 1999: 134-136).

Ved gjennomføring av valg spiller politiske partier en vesentlig rolle. De politiske partier bør være representative organisasjoner som baserer seg på demokratiske verdier. Partiene bør være organisert rundt politiske ideologier, ikke rundt etnisitet, religion, eller regional identitet. De ideologiske forskjellene bør være klare, men ikke for skarpe. Ekstreme ideologier bør unngås da dette kan virke polariserende. Partiene bør ikke være redskaper for sterke personligheter, men ha en demokratisk indre struktur. Partiene bør opprette forbindelser med ulike andre sosiale og politiske organisasjoner, samt være villig til å opptre i koalisjoner (Carothers 1999: 142-143). Over et lengre perspektiv, og mellom valgene, skal støtte til partiene føre til en positiv organisatorisk utvikling. Partienes indre struktur og administrasjon, politiske analyse, ungdomsprogrammer, medlemsrekruttering, rekruttering av kvinner, politisk formidling og pengeinnsamling bør utvikles (ibid: 143-144).

### **2.3.2 Statlige institusjoner**

Når det gjelder støtte til utvikling av statlige institusjoner er det fem institusjoner som blir satt fokus på av Carothers. Det er utvikling av: 1) en grunnlov som sørger for lover som styrer spesielle områder for atferd innenfor et samfunn, 2) demokratiske domstoler, 3) lovgivende organ, 4) lokale styresmakter og 5) forbedring av forholdet mellom militæret og styresmaktene. Jeg vil her se på utviklingen av folkevalgte organer da de andre institusjonene ikke vil bli gjenstand for analyse i oppgaven.

Når det gjelder utvikling av lovgivende organer er målet å gjøre dem effektive og representative. Carothers tar for seg fire punkter man må gjennomføre for å bygge opp et velfungerende lovgivende organ. Den første tar for seg å *bygge opp det lovgivende organs kapasitet*. Dette kan gjøres ved å gi de folkevalgte opplæring om demokratiets natur, spesielt på områder som tar for seg politikk og økonomi. I tillegg settes fokus på den lovgivende prosess, bruk av parlamentære komiteer, verdien av



offentlige høringer, åpenhet og tillitsbygging. Det andre punktet retter fokus mot å *bygge opp de folkevalgtes kapasitet*. Dette går ut på å gi opplæring til de folkevalgte i budsjettanalyse og politisk analyse. Hvordan foreta politiske undersøkelser, fremme lovforslag og håndtering av media er andre viktige punkter. Det tredje punktet fokuserer på *styrking av "infrastrukturen" i det folkevalgte organet*. Infrastruktur betyr her for eksempel bygging av bibliotek, sørge for materiale og nødvendig utstyr, utvikle et informasjonssystem og eventuelt oppføring av nye offentlige bygninger. Det fjerde og siste punktet tar for seg å *oppmuntre til innspill fra organisasjoner og media*. Dette gjøres ved å støtte organisasjoner som kjemper for åpenhet og tillitt i parlamentet. Andre punkter er opplæring av journalister som skal dekke det lovgivende organ, og støtte til organisasjoner som bedriver lobbyvirksomhet (Carothers 1999: 179).

Et annet viktig element i demokratiseringsprosessen er utviklingen av lokale styresmakter. Dette er viktig for å spre den demokratiske erfaringen samt at man unngår et sterkt sentralisert statssystem. Aktører som har ansvar for demokratiseringen må dermed sørge for at det forekommer en desentralisering av avgjørelsesnivåene slik at de lokale folkevalgte får reell makt. Også på lokalt nivå må det gjennomføres opplæring om hvordan demokratiske systemer fungerer slik at de lokale folkevalgte kan tilegne seg denne kunnskapen (ibid: 191). Som vi ser av Carothers mal er utviklingen av sentrale og lokale styresmakter i samsvar med kriteriene for både formelt og substansielt demokrati ved at den fokuserer på etablering av, og innhold i, de folkevalgte organer.

### **2.3.3 Sivilt samfunn**

Å bygge opp et aktivt sivilt samfunn har i de senere årene vært et av de mer sentrale punktene når det gjelder demokratiseringshjelp. Utvikling av et sivilt samfunn er demokratisering fra bunnen av, ikke fra toppen slik som statens institusjoner og valg er. Det sivile samfunn skal ideelt sett bevare og fremme demokratiske verdier, og fylle plassen i samfunnet mellom den enkelte familie og staten. Dette er da

organisasjoner som er separert fra staten, opptrer autonomt fra staten, og er opprettet frivillig av samfunnsborgere for å beskytte og utvikle sine interesser og verdier. Ved demokratiassistanse har det vært rettet fokus mot organisasjoner som tar for seg sosialpolitiske spørsmål som er i samsvar med den offentlige interesse. Eksempler kan være organisasjoner som driver med valgobservasjon, utdanning, menneskerettigheter, antikorrupsjon, miljø, kvinners rettigheter, media og fagforeninger. To typer assistanse dominerer i utviklingen av det sivile samfunn. Den første er teknisk assistanse som går ut på opplæring, rådgivning, informasjon om organisasjonsutvikling og administrering, utøvelsesmetoder, pengeinnsamling, saksanalyse og medierelasjoner. Den andre typen av assistanse er direkte finansiering av ulike organisasjoner. Ofte består støtten av å skaffe nødvendig utstyr til å drive organisatorisk arbeide (Carothers 1999: 207-213).

Utvikling av uavhengige tv-kanaler, radiostasjoner, aviser og tidsskrifter er et annet viktig element i utviklingen av et velfungerende sivilt samfunn. Dette fordi media spiller en vesentlig rolle i alle vestlige demokratier ved å utøve innflytelse på det politiske og kulturelle liv. Carothers mal for utvikling av media består av noen få kjerneprinsipper. Disse er nøytralitet og objektivitet, fremvekst av undersøkende journalistikk og at media er eid av private aktører. Europeisk demokratiassistanse vil på den annen side i større grad ha statlig eierskap av de største og mest innflytelsesrike mediene (ibid: 237). I all hovedsak fokuserer utviklingen av media på opplæring av eksisterende journalister. Opplæringen kan gå ut på hvordan man innhenter saksfakta, skriving eller produksjon, redigering, viktigheten av nøyaktighet, objektivitet, etikk og hvordan drive undersøkende journalistikk. I tillegg er det vanlig å styrke eller opprette journalistiske nettverk og organisasjoner. Dette skal da ideelt sett føre til mer profesjonalitet, samt utveksling av ideer og informasjon. Ulike medieorganisasjoner skal i tillegg fungere som uavhengige organisasjoner som opptrer som ”vakthunder” overfor staten (Carothers 1999: 238).

Gjennom presentasjonen av Carothers mal for demokratiassistanse kommer det frem at de formelle demokratiske institusjonene danner grunnlaget for en demokratisk

utvikling, og at utviklingen er basert på å fylle disse institusjonene med en demokratisk substans. Dermed baserer malen seg på både de formelle og substansielle kriteriene for et demokrati, og viser hvordan disse henger sammen. Malen eksemplifiserer også hvordan de teoretiske bidragene jeg har gjort rede for kan benyttes i praksis av eksterne aktører som gjennomfører demokratiassistanse.

## 2.4 BRUKEN AV DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE I ANALYSEN

De fire teoretiske bidragene jeg har gjort rede for gir meg et verktøy for å analysere situasjonen i Kosovo. På bakgrunn av disse kan jeg vurdere den demokratiske utviklingen i provinsen, og samtidig si noe om i hvilken grad denne utviklingen har bidratt til å håndtere utfordringene Kosovo står ovenfor.

I kapittel 4 vil jeg først vurdere i hvilken grad demokratiet i Kosovo tilfredsstiller de *formelle* kravene til et demokrati. Her vil jeg benytte meg av de formelle kriteriene som Schumpeter og Dahl har fremsatt. Graden av formelt demokrati i Kosovo vil dermed bli vurdert ut fra om det har blitt arrangert frie og rettferdige valg, og om disse valgene har ført til opprettelsen av folkevalgte organer som parlament, utøvende organ og lokale styresmakter. I siste del av kapittel 4 vil jeg diskutere i hvilken grad disse institusjonene har hatt en konfliktdempende og stabiliserende effekt på samfunnet i Kosovo.

I kapittel 5 vil jeg vurdere om OSSE, gjennom sitt demokratiseringsprogram, har klart å tilfredsstille de *substansielle* kravene til et demokrati, og i hvilken grad dette har bidratt til å håndtere utfordringene Kosovo står ovenfor. For å avgjøre graden av substansielt demokrati i Kosovo vil jeg se på hvor langt utviklingen har kommet innenfor pluralistiske og uavhengige media, demokratisk utviklede og fungerende partier og et aktivt sivil samfunn.

Carothers mal vil jeg komme innom i analysene av både det formelle- og substansielle demokratiet i Kosovo. Dette fordi malen viser hvordan de teoretiske

bidragene har en praktisk relevans når det gjelder demokratiassistanse, og fordi den viser hvordan de teoretiske retningene står i forhold til hverandre. Dermed vil det bli en type operasjonalisering av hvordan man som ekstern aktør kan gjennomføre demokratiassistanse.

I neste kapittel vil jeg imidlertid først gjøre rede for de hovedutfordringene Kosovo står ovenfor. Dette for å klargjøre for leseren hvilke utfordringer jeg mener den demokratiske utviklingen ideelt sett skal kunne håndtere, og om dermed innføring av demokrati kan være et effektivt middel for konfliktløsning.

### **3. KOSOVOS HOVEDUTFORDRINGER**

I innledningen redegjorde jeg kort for bakgrunnen til den betente situasjonen i Kosovo frem til 1999. I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for det jeg mener har utgjort de største utfordringene i forbindelse med å stabilisere og harmonisere samfunnet i Kosovo siden sommeren 1999 og frem til sommeren 2004. Selve hovedutfordringen for demokratiet i Kosovo har vært den etniske konflikten. Derfor vil jeg først gjøre rede for denne, og hvordan den preger samfunnet i Kosovo. Denne konflikten skaper store splittelser mellom folkegrupper i Kosovo, og fører med seg mange andre problemer. En stor utfordring den etniske konflikten skaper for demokratiet i Kosovo er at den i mange tilfeller kan resultere i at de demokratisk valgte institusjonene ikke fungerer tilfredsstillende med tanke på en demokratisk kultur. Dette kan komme av at den etniske konflikten preger de folkevalgte slik at de, innenfor de demokratiske institusjonene, handler på en udemokratisk måte. Som punkt to i dette kapittelet vil jeg derfor gjøre rede for en utstrakt mangel på en demokratisk kultur i de folkevalgte organene. Den etniske konflikten og en manglende demokratisk kultur i de folkevalgte organene fører igjen til at det oppstår et vesentlig problem, nemlig parallelle strukturer. Dette fordi den etniske konflikten i mange tilfeller har ført til manglende bevegelsesfrihet blant den serbiske minoriteten, noe som gjør at de som blir rammet av dette ikke får adgang til vesentlige tjenester og tilbud. I tillegg har den etniske konflikten sammen med en manglende demokratisk kultur i de folkevalgte organene, i mange tilfeller, ført til en bevisst tilbakeholdelse av offentlige tjenester. Begge disse aspektene har ført til behov for parallelle strukturer blant den serbiske minoriteten. Til slutt i dette kapittelet vil jeg derfor gjøre rede for problematikken rundt de parallelle strukturene.

#### **3.1 Den etniske konflikten**

Etter UNMIKs maktovertakelse skjedde som nevnt i innledningen en massiv flukt av serbere og andre minoritetsgrupper ut av Kosovo. Serberne var fra før en liten

gruppe, og utgjorde i 1990 omtrent 10 prosent av befolkningen. Frem til 1999 minsket den serbiske befolkningen ytterligere, og utgjorde da mellom 5 og 8 prosent av befolkningen. Etter NATOs militære angrep er det estimert at omkring 235 000 serbere og sigøynere flyktet fra provinsen, noe som gjør at ca 100 000 serbere er gjenværende i Kosovo. En tredjedel av disse bor i de serbiskdominerte kommunene Zvecan, Leposavic og Zubin Potok, eller i byene Shterpce og i nordlige Mitrovica. De resterende 65 000 serberne bor i enklaver i andre deler av Kosovo, hvor den største gruppen på omkring 4 000 bor i Gracanica. Andre steder i Kosovo bor serberne i monoetniske landsbyer, eller under beskyttelse av KFOR-styrker i byer dominert av albanere som for eksempel Kosovo Polje og Obilic (Amnesty International 2003).

Det at de etniske serberne bor i egne enklaver under beskyttelse av KFOR eller egne områder i Kosovo vitner i seg selv om at den etniske spenningen i provinsen fremdeles er høy. Riktignok har etnisk motiverte drap blitt betydelig redusert siden 1999, men fremdeles forekommer det overgrep som gjør hverdagen usikker for minoritetene i Kosovo. Etter UNMIKs maktovertakelse i juni 1999 og frem til desember samme år, rapporterte KFOR om 414 mord i provinsen, mens det i 2002 ble begått 68 mord. Bortføringer og kidnappinger av folk med minoritetsbakgrunn har også blitt redusert (ibid: 10). Men tilstedeværelsen av den etniske konflikten kan ikke bare måles i antall drap. I tillegg til disse etnisk motiverte drapene gjennomføres også angrep på personer og eiendom som fører til skader og ødeleggelse. Et eksempel på dette skjedde i 2001 da man opplevde en rekke angrep på konvoier med serbiske kjøretøy. Angrepene har blitt gjennomført ved bruk av fjernstyrte bomber, snikskyttere eller mer direkte angrep, og noen av disse angrepene synes å ha vært bra organisert. I februar 2001 ble en buss med serbiske sivile passasjerer sprengt, noe som resulterte i 11 døde og over 40 skadede. Dette var en sivil bussrute som ble eskortert av soldater fra KFOR-styrken. Denne hendelsen fant sted uken etter at en annen buss med serbiske sivile hadde blitt beskyttet av en snikskytter, og hvor sjåføren ble drept. Slike angrep fører ofte til gjengjeldelse, og to albanske biler og en kafé ble samme dagen angrepet av serbere. I tillegg til angrep på personer og eiendom har det

---

også blitt gjennomført angrep på religiøse steder og symboler (Amnesty International 2003: 14).

Andre typer voldelige handlinger har blitt gjennomført ved at personer har blitt slått i hjel, knivstukket, skutt eller angrepet med granater. Når slike handlinger inntreffer er det viktig at de som begår den kriminelle handlingen blir straffet for dette. Dette er imidlertid et problem i Kosovo, hvor gjerningsmenn i mange tilfeller unnslipper straffeforfølgelse (ibid: 10). Når det forekommer at kriminelle ikke blir straffet for sine ugjerninger, oppleves dette som om kriminelle har fritt spillerom og at de dermed kan gjennomføre flere voldelige og kriminelle handlinger. I konflikten mellom albanere og serbere er denne frykten for straffefritak gjensidig. De ulike etniske gruppene hevder at kriminelle fra den andre etniske gruppen slipper for lett unna ansvaret for sine kriminelle handlinger. Denne frykten for å bli utsatt for kriminelle og voldelige handlinger fra andre etniske grupper på bakgrunn av sin etniske tilhørighet fører til sterk mistillit og utrygghet mellom de etniske gruppene. Mistilliten mellom de etniske gruppene blir dermed en stor utfordring for demokratiseringen i Kosovo.

De etniske motiverte angrepene i Kosovo fører også til at minoritetene i stor grad opplever manglende bevegelsesfrihet. OSSE og UNHCR rapporterte i 2002 at begrenset bevegelsesfrihet var den største utfordringen når det gjaldt de etniske minoritetenes mulighet til å leve et normalt liv (ibid: 28). Begrenset bevegelsesfrihet kan føre til både praktiske og psykologiske problemer. De praktiske problemene kan for eksempel være at de får begrenset tilgang til de mest elementære tjenester og rettigheter. Dette gjelder særlig i de mindre enklavene hvor det er liten mulighet til å reise ut fra disse uten å ha eskorte fra KFOR. I enkelte tilfeller må skolebarn ha eskorte til og fra skolen, og i andre tilfeller må man ha eskorte hvis man skal på handletur. Resultatet av dette er at befolkningen blir påtvunget personlige begrensinger fordi de ved å bevege seg i usikre områder uten eskorte vil kunne bli angrepet. Det at den etniske konflikten fører til begrenset bevegelsesfrihet er også en stor utfordring for demokratiseringen i Kosovo, da bevegelsesfrihet er et av kriteriene

Dahl fremsetter til et demokrati. Begrenset bevegelsesfrihet øker også insentivet for opprettholdelsen av de parallelle strukturene. Dette vil bli diskutert nedenfor i punkt 3.3.

I Kosovo har det som nevnt ovenfor forekommet en nedgang i etnisk motivert vold fra 1999 til 2003. Situasjonene så ut til å roe seg og komme under kontroll, men i mars 2004 eksploderte hele provinsen i voldelige opptøyer. Opptøyene som skjedde da var det verste tilfelle av etnisk motivert vold etter UNMIKs maktovertakelse i 1999. I løpet av kort tid var store deler av Kosovo rammet av sterke anti-serbiske og anti-FN opptøyer. Den 18. mars eskalerte konflikten til etnisk rensning av mindre landsbyer og boligstrøk. Albanerne oppdaget under opptøyene at UNMIK og KFOR styrkene var tilnærmet handlingslammet. Denne svakheten utnyttet de, og angrep mot internasjonalt personell forekom også. Selve opptøyene og voldshandlingene var spontane og uorganiserte (ICG 2004: 1).

Opptøyene brøt ut etter at det ble påstått at tre av fire etnisk albanske gutter hadde druknet etter at de hadde blitt tvunget til å hoppe i elva Ibar i nærheten av de nordlige delene av Mitrovica den 16. mars. Gutten som overlevde hevdet at de hadde blitt angrepet av serbere og at de måtte hoppe i elva for å flykte. Den offisielle granskningen har imidlertid ikke kunnet bekrefte denne historien. Dagen i forveien hadde en serbisk ungdom blitt alvorlig skadet i en skyteepisode i nærheten av Pristina. I protest mot denne hendelsen iverksatte deler av den serbiske minoriteten en veiblokade på hovedveien inn mot Pristina. Dette ble fra kosovoalbansk side sett på som en kraftig provokasjon. Etter at nyheten om drukningsdøden av de tre albanske guttene spredte seg, samlet den 17. mars store grupperinger av albanere og serbere seg på hver sin side av elven Ibar i sentrum av Mitrovica. Voldelige sammenstøt oppstod og granater ble også skutt mot KFOR soldater som patruljerte området. I løpet av dagen ble sju personer drept og mange hundre skadet. Det ble innført portforbud i byen fra kl 1900, men i mellomtiden hadde voldelige opptøyer spredt seg til hele Kosovo, inkludert hovedstaden Pristina. UNMIK anslo opptøyene til å involvere så mange som 51 000 mennesker i totalt 33 voldelige sammenstøt rundt om



i Kosovo (Amnesty International 2004: 2). Totalt ble 19 personer drept under de to dager lange opptøyene. Av de 19 drepte var det 11 kosovoalbanere og 8 kosovoserbere. 954 sivile ble skadet og i tillegg ble 65 internasjonale politifolk, 58 politifolk fra Kosovo og 61 soldater fra KFOR skadet. Omtrent 730 hus, for det meste tilhørende kosovoserbere, ble ødelagt eller skadet. I angrep på kulturelle og religiøse bygninger ble 36 ortodokse kirker, klostre og kulturelle bygninger ødelagt. I løpet av 48 timer ble ca. 4100 personer fra de ulike minoritetssamfunn drevet fra sine hjem. Dette er flere enn de 3664 flyktningene som returnerte hjem til Kosovo i løpet av 2003. Majoriteten av de som flyktet bodde i Pristina og de sørlige delene av Mitrovica regionen. 82 prosent av flyktningene var kosovoserbere og de resterende 18 prosentene var fra romanifolket og Ashkalifolket. Omkring 350 kosovoalbanere måtte flykte fra de nordlige delene av Mitrovica (Annan 2004: 6).

Redegjørelsen for den etniske konflikten i Kosovo viser at samfunnet i Kosovo fremdeles er meget sårbart ovenfor etniske gnisninger og konflikter. Dette kommer klart frem når hele provinsen blir delaktig i opptøyer som gikk over til etnisk rensning. Dette vitner også om et samfunn som fremdeles preges av stor mangel på velfungerende institusjoner, dyktige og ansvarsfulle ledere og en ikke-voldelig kultur. Den etniske konflikten som fremdeles preger Kosovo fører også til andre utfordringer i provinsen. Jeg vil nedenfor gjøre rede for utfordringen rundt en manglende demokratisk kultur i de folkevalgte institusjonene i Kosovo.

### 3.2 Manglende demokratisk kultur

Uttrykket demokratisk kultur er ingen presis betegnelse, men som nevnt i innledningen vil en velutviklet demokratisk kultur i denne oppgaven bety et politisk system som fungerer demokratisk, ansvarsfullt, og effektivt. Dette systemet skal opptre ansvarlig ovenfor befolkningen, vise respekt for- samt ha rom for ulike meninger, og systemet skal være i stand til å ta seg av de største problemene en regjering kan stå ovenfor (Almond 1989: 343). Dette innebærer at de folkevalgte må ha kunnskap om hvordan demokratiske institusjoner fungerer, og at de må etterleve

spilleregler innenfor de demokratiske institusjonene. For å illustrere mangelen på demokratisk kultur i Kosovo vil jeg bruke konflikten rundt utnevnelsen av en regjering etter provinsvalget i 2001, og de ulike boikottene som ble iverksatt i de folkevalgte institusjonene på lokalt nivå etter lokalvalget i 2002.

### **3.2.1 Manglende demokratisk kultur på provinsnivå**

Etter provinsvalget i november 2001 klarte ikke de folkevalgte politikerne i Kosovo å utnevne en regjering før i mars 2002. Grunnen til dette var at valget i 2001 ikke ga noe parti klart flertall, slik at man måtte ty til forhandlinger for å kunne danne en styringsdyktig koalisjon. Kosovos demokratiske liga (LDK), med Ibrahim Rugova i spissen, ble det klart største partiet og alt lå til rette for at Rugova skulle bli Kosovos president. Dette viste seg imidlertid ikke å være så enkelt. Den 10. desember møttes de folkevalgte for å utnevne presidentskapet for forsamlingen samt presidenten som igjen skulle utnevne statsministeren. Kosovos demokratiske parti (PDK) unnlot imidlertid å nominere sine to kandidater til stillingene de skulle ha i presidentskapet. Dermed ble bare presidentskapets president og fire andre representanter utnevnt under denne sesjonen. Ytterligere to ganger møttes forsamlingen for å velge provinsens president. Dette skjedde den 13. desember og 10. januar. Ingen av gangene klarte den eneste kandidaten, Ibrahim Rugova, å oppnå det påkrevde 2/3 flertall (80 stemmer) eller simpelt flertall (61 stemmer) (UN Press Release SC/7278: 2).<sup>4</sup>

Mye av konflikten bunnet i at Rugova ikke var villig til å utnevne en statsminister fra det rivaliserende partiet PDK. Men etter tre måneder med forhandlinger og ”deadlock” godtok imidlertid Rugova å utnevne PDKs Bajram Rexhepi som statsminister. Kompromisset ble forhandlet frem den 28. februar og ble ratifisert i provinsforsamlingen den 4. mars (BBC News).<sup>5</sup> Dermed var den første konflikten med hensyn til utnevnelse av en president løst, men utnevnelsen av de ulike

---

<sup>4</sup> (2004 februar 15) [online].-URL: [www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7278.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7278.doc.htm)

<sup>5</sup> (2004 mars 1) [online].-URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1846264.stm>

---

ministrene førte igjen til en fastlåst situasjon. Nå var det den serbiske koalisjonen i parlamentet som ikke ville samarbeide. Den serbiske koalisjonen var tilsidesatt med en minister (landbruksministeren) i regjeringen selv om de fikk 22 representanter valgt inn i forsamlingen. Dette i motsetning til Alliansen for Kosovos fremtid (AAK) som fikk 2 ministerposter mot bare å få valgt inn 8 representanter. Løsningen, etter forhandlinger med blant annet Serbias president Kostunica, ble at det også ble opprettet en egen administrativ stilling som skal ta for seg problematikken rundt de mange serbiske flyktingene som hadde forlatt Kosovo under og etter NATOs militære aksjon i 1999. Dermed ble regjeringen bestående av 10 ministre. LDK fikk ministeren i fire departementer, PDK fikk to, AAK fikk også to, den serbiske koalisjonen fikk en, mens en ministerpost ble gitt til en bosnisk/gorani koalisjon (Annan 2002).

I tillegg til uoverensstemmelsen med utvelgelsen av en regjering har den serbiske koalisjonen ved flere anledninger forlatt parlamentsmøter. For eksempel gjennomførte de fra 7. november 2002 til 30. januar 2003 en total boikott av provinsforsamlingen. Under denne boikotten forsøkte de albanske representantene å vedta saker som lå utenfor deres myndighetsområde som for eksempel uavhengighet og endring av grenselinjer (ICG 2003: 10).

### **3.2.2 Manglende demokratisk kultur på lokalt nivå**

Den 26. oktober 2002 ble det andre lokalvalget i Kosovos 30 kommuner gjennomført. 1.2 millioner stemmeberettigede fikk muligheten til å fremme sin mening om de tidligere valgte representantene. I 17 av kommunene beholdt posisjonspartiet fra forrige valg sitt flertall. I de 13 andre kommunene vant opposisjonen flertall. Maktskifte i de 13 kommunene foregikk imidlertid ikke smertefritt. Seks måneder etter valget var fremdeles 10 av kommunestyrene handlingslammet etter boikott av et eller flere partier (OSCE 2003: 1).<sup>6</sup> FN rapporterte i april 2004 at det var 9 kommuner

---

<sup>6</sup> OSSE-rapport: "Boycott at the municipal level"

som fremdeles var utsatt for boikotter, noe som hindret disse kommunestyrene å gjennomføre sine pålagte oppgaver (Annan 2004: 9). Disse boikottene har kanskje påvirket samfunnet i Kosovo i større grad enn boikottene på sentralt nivå. Nedenfor vil jeg skissere de viktigste grunnene til disse boikottene og vise at dette skyldes en utstrakt mangel kunnskap om hvordan de folkevalgte institusjonene fungerer, samt at det eksisterer en manglende vilje til å få institusjonene til å fungere.

For mange av de som satt med makten har det vært vanskelig å akseptere at opposisjonen vant valget. Dette er særlig tilfelle i de kommunene der regjeringspartiet (LDK) mistet makten. I Lipjan, Kacanik og Kemenice forlot de tapende partiene kommunestyremøtene etter den første eller andre runden av valg av presidenten fordi de innså at de ikke ville få denne posisjonen. I Novoberde fikk kosovoserbere makten etter at de formet en koalisjon som gav dem 10 av 17 plasser i forsamlingen. PDKs medlemmer aksepterte ikke den serbiske koalisjonen, og nektet å samarbeide med den lokale serbiske presidenten og visepresidenten (OSCE 2003: 1).

En annen årsak til iverksettelse av boikotter er uenighet om fordeling av posisjoner i de ulike komiteene. Dette var tilfelle i Lipjan. Der har både LDK og en serbisk koalisjon (KP) boikottet eller forlatt kommunestyremøter og komiteer etter uoverensstemmelser over sammensetningen av komiteene. De ulike partene vil bare komme tilbake til arbeid hvis noen av komiteene kan utvides. Resultatet har blitt at bare en av komiteene i kommunene er i arbeid, de andre er lammet av boikott (ibid: 3). En tredje årsak til boikott er at opposisjonens meninger og synspunkter ikke blir tatt hensyn til i flere kommunestyrer. I Viti har LDK absolutt flertall og føler dermed ikke behov for å ta hensyn til eller lytte til opposisjonen som i stor grad består av PDK. PDK boikottet alt komitéarbeid på grunn av dette. Det hele toppet seg den 29. april 2003 da både PDK, AAK og IQV (folkebevegelse av Viti) forlot kommunestyremøtet fordi de mente at det folkevalgte organet handlet udemokratisk (OSCE 2003: 3). En fjerde årsak til boikott er at lokalpolitikere har sterke lojalitetsbånd til de politiske enhetene de tilhører, noe som kan føre til at politikere ikke tar hensyn til lokale forhold. Dette kan forklares ut fra at partistrukturene i

Kosovo er sterkt sentraliserte, og at de lokale partimedlemmene handler ut fra retningslinjer satt på sentralt nivå. Dette har ført til problemer i Lipjan. Valgresultatet ga ikke flertall til noe parti, og ingen koalisjoner ble heller dannet på grunn av føringslinjer fra sentralt hold. Resultatet av dette er at forsamlingen ikke er i stand til å enes om vedtak eller andre avgjørelser. Et annet eksempel i samme kommune er at PDAK fikk en plass i forsamlingen, men nektet å ta den på bakgrunn av retningslinjer fra sentralt hold. Denne ene stemmen kunne vært tungen på vektskåla når det gjelder å danne et styringsdyktig flertall (ibid: 4). Misnøye med utvelgelsen av den lokale administrasjonen har også ført til boikotter på lokalt nivå i Kosovo. Den lokale administrasjonen i kommunene skal ifølge UNMIK være partinøytral slik at det byråkratiske nøytralitetsprinsippet tilfredsstilles. Det viser seg imidlertid at de politiske partiene vil at administrasjonen skal være "rettferdig" sammensatt på bakgrunn av politiske tilhørighet. Dette fører til en politisering av byråkratiet, og på bakgrunn av dette har det oppstått boikotter i enkelte kommuner. Et eksempel er i Kacanik hvor det oppstod det en fastlåst situasjon i forbindelse med utvelgelsen til den høyeste administrative stillingen. Den tidligere administrative lederen, som representerte PDK, ble gjeninnsatt til tross for en avtale mellom PDK og AAK om at stillingen skulle gå til AAK. Dette førte til at koalisjonen mellom PDK og AAK brøt sammen. Senere trakk en representant for LDK seg fra kommunestyret slik at PDK kunne danne flertall alene. Hvis det ikke kommer til enighet om den øverste administrative stillingen vil AAK og LDK ikke delta i forsamlingens sesjoner. Når den lokale administrasjonen ikke blir utnevnt skaper det også problemer i forhold til å iverksette de vedtak de folkevalgte vedtar. Dette kan føre til manglende tilbud til befolkningen. Det at nøytralitetsprinsippet ikke blir overholdt viser også en mangel på respekt for demokratiske prinsipper (ibid: 4-5).

Eksemplene fra både sentralt og lokalt styringsnivå i Kosovo viser at den demokratiske kulturen innad i de folkevalgte organene er lite utviklet. Dette kan vitne om at de folkevalgte har store mangler når det gjelder kunnskap om hvordan demokratiske institusjoner fungerer. Politikerne benytter seg av virkemidler som boikotter og ultimatum, ikke forhandlinger og kompromisser som er vanlig i et

demokrati. Dette kan også vitne om lite respekt for de demokratiske institusjonene, men også at det eksistere liten politisk vilje til å få institusjonene til å fungere demokratisk, noe som er en forutsetning for at et demokrati skal fungere.

De ulike boikottene har som nevnt ovenfor ført til handlingslammelse i mange kommuner i Kosovo. Dette, sammen med problematikken rundt den etniske konflikten, kan igjen resultere i et manglende tilbud av tjenester til befolkningen. Manglende tilbud samt en usikker livssituasjon har mange steder i Kosovo ført til videreførelse eller opprettelse av parallelle strukturer. Nedenfor vil jeg gjøre rede for problematikken rundt disse strukturene.

### 3.3 Parallele strukturer

UNMIK-forskrift 1999/24 inkorporerer internasjonale menneskerettigheter i Kosovos lovgivning. Disse sier blant annet at alle innbyggere uten noen form for diskriminering har rett til offentlig helsehjelp, medisinsk hjelp, sikkerhet, sosiale tjenester og utdanning. På mange områder i Kosovo er imidlertid ikke disse rettighetene overholdt. Minoritetene i Kosovo blir nektet de ulike lovbaserte rettighetene både direkte og indirekte. Direkte vil si at de ikke har samme tilbud av tjenester som majoriteten. Å bli nektet rettigheter indirekte vil si at minoritetene på grunn av fravær av bevegelsesfrihet ikke kan benytte seg av det samme tilbudet som majoriteten. Dette viser at den etniske konflikten spiller en stor rolle når det gjelder de parallelle strukturene i Kosovo.

På bakgrunn av manglende sikkerhet og tilbud av tjenester har den serbiske minoriteten i Kosovo og de serbiske myndighetene etablert eller videreført parallelle strukturer på områder som gjelder sikkerhet, rettsvesen, eiendomsrettigheter, utdanning og helse. I Nord-Mitrovica har de såkalte "Bridge-watchers" og serbisk politi vært aktive når det gjelder sikkerhet for den serbiske befolkningen. I samme region er også et parallelt rettsystem tilstede, og serbiske domstoler hevder at de har jurisdiksjon over enkelte områder i Kosovo. To ulike skolesystemer har også blitt

etablert. Dette skyldes at de ulike etniske gruppene opplever mangel på undervisning, samt at de har et ønske om å kontrollere egen barns utdanning. De serbiske skolene får tilsendt undervisningsmateriale fra utdannings- og sportsministeriet i Serbia, og lærerne i disse skolene mottar lønn både fra serbiske myndigheter og fra myndighetene i Kosovo. Et parallelt helsesystem har også utviklet seg. I tillegg til det offisielle helsesystemet har helsemyndighetene i Serbia etablert eller videreført eksisterende helseinstitusjoner i Kosovo. Helsemyndighetene i Serbia dekker alle utgifter i forbindelse med disse helseinstitusjonene. Serbias innenriksdepartement har flere kontorer spredt rundt i Kosovo. Disse kontorene administrerer utstedelse av pass, førerkort, id-papirer og bilregistrering. Ulike etniske grupperinger benytter seg av disse, og da særlig de som ofte er på besøk i Serbia. Problemer har imidlertid oppstått når man skal benytte de samme dokumentene i Kosovo. Enkelte har blitt arrestert for forsøk på forfalskning og andre har blitt bøtelagt for besittelse av ugyldige dokumenter (OSCE 2003: 6-7).<sup>7</sup>

Nedenfor vil jeg begrense meg til å se spesifikt på hvorfor det opprettes eller videreføres parallelle strukturer innenfor helse og utdanning. Dette fordi tilbudene innenfor disse områdene ligger under de demokratiske institusjonenes ansvarsområde.

### **3.3.1 Parallelle strukturer innenfor helsesektoren**

Amnesty International rapporterte i april 2003 at minoriteter i Kosovo lider under diskriminering både når det gjelder tilgang til og tilbud av helsetjenester. I følge rapporten bekrefter UNMIK personell tilfeller der albanske leger har nektet å behandle pasienter fra minoritetene, og hvor enkelte pasienter har måttet vente i flere timer på behandling uten noen legitim forklaring. Et annet problem er at enkelte leger kun snakker albansk, noe som fører til misforståelser om hva som feiler en pasient, noe som igjen kan føre til manglende behandling eller feilbehandling. I andre tilfeller

---

<sup>7</sup> OSSE rapport: "*Parallel Structures in Kosovo*"

har ikke serbere fått behandling før de har hatt med seg representanter fra KFOR-styrken. Enkelte har også måttet reise til Serbia for å få behandling på grunn av manglende behandling i Kosovo. Dette medfører som regel flere timer i buss før behandling kan finne sted. På landsbygda er mangel på helsetjenester et allment problem, men minoritetene blir som regel hardest rammet av dette fraværet av helsetjenester (Amnesty International 2003: 37-38). Denne situasjonen har ført til at serbiske leger og helsepersonell, i samarbeid med serbiske myndigheter, har opprettholdt de helsestasjoner og sykehus som de fra før hadde i Kosovo. De parallelle strukturene er finansiert av helseministeriet i Serbia. Dermed oppstår et parallelt helsesystem hvor bare den ene delen er kontrollert av UNMIK.

### **3.3.2 Parallelle strukturer innenfor utdanningssektoren**

Amnesty hevder at de færreste minoritetsbarn i Kosovo har de samme rettigheter innenfor grunnskoleutdanning som barn av albansk opprinnelse. Innenfor enklavene hvor serberne bor har elevene nå tilgang til utdanning, men denne er heller ikke tilfredsstillende. Utenfor enklavene er det store problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere på grunn av sikkerhetshensyn og problemer rundt eskorte til og fra skolene. Enkelte steder må lærerne bo på skolen hele uka, for så å dra hjem med eskorte på fredag ettermiddag. Elever må også i mange tilfeller ha eskorte til de ulike skolene. Som resultat av dette har serberne opprettet et parallelt utdanningssystem i tillegg til det som er finansiert og administrert av UNMIK. Pensum på disse skolene kommer fra det serbiske utdanningsdepartementet, og lærerne er i all hovedsak betalt av serbiske myndigheter i tillegg til av UNMIK. Når det gjelder høyere utdanning skal Universitetet i Pristina fungere som et multietnisk universitet. Dette er ikke tilfelle da hele universitetet er fullstendig dominert av albanere. Situasjonen var den samme på 1990-tallet, men da var det serberne som dominerte. For å bøte på dette har det blitt åpnet en serbisk avdeling av Universitetet i Pristina i Mitrovica. Dette er administrert av det serbiske utdanningsdepartementet og de tilbyr da et serbisk pensum. Med ekskludering fra universitetet i Pristina sier det seg selv at forholdene for høyere utdanning blir vanskelig for den serbiske minoriteten. Ikke mange



studenter som bor utenfor Mitrovica har muligheten til å reise dit for å utdanne seg. Alt i alt hevder Amnesty at utdanning blir begrenset på grunn av mangel på bevegelsesfrihet, ansettelsesdiskriminering av lærere med minoritetsbakgrunn, dårlig utviklet pensum, og diskriminering med tanke på muligheten for høyere utdanning. Dermed blir minoritetene nektet en lovpålagt rettighet både direkte og indirekte (Amnesty International 2003: 39-41).

### *Økonomiske årsaker til parallelle strukturer*

Et annet aspekt som oppmuntrer de serbiske minoritetene til å opprettholde de parallelle strukturene er det økonomiske perspektivet. I følge ICG (2003) bruker den serbiske regjeringen ca 75 millioner Euro fra sitt eget budsjett på å opprettholde de parallelle strukturene. Dette viser hvor viktig dette området er for serbiske myndigheter. Når så mye penger investeres i regionen blir de parallelle strukturene et viktig element i en fra før skrantende økonomi. I enkelte områder er arbeidsledigheten blant minoritetene veldig høy, og på bakgrunn av dette blir det enda mer forståelig at de parallelle strukturene er ønsket. Leger og helsepersonell som er lønnet fra Beograd mottar en betydelig høyere lønn enn de som er lønnet fra Kosovo. I tillegg mottar mange også lønn fra UNMIK (ibid: 5). Dette økonomiske perspektivet er vanskelig å se bort i fra når man skal begrunne fortsatt eksistens av de parallelle strukturene. De som nyter godt av disse strukturene vil nødvendigvis se dem forsvinne, da de i stor grad bidrar til at disse personene kan leve et økonomisk tilfredsstillende liv.

Redegjørelsen av utfordringene i Kosovo viser at disse skaper store problemer når det gjelder forsoning og stabilisering i Kosovo. Innføring av et demokratisk styresett skal som nevnt i innledningen ideelt sett føre til en harmonisering og stabilisering av samfunnet. I neste kapittel vil jeg først vurdere i hvilken grad OSSE har klart å innføre et formelt demokrati i Kosovo. Deretter vil jeg diskutere hvilken effekt de formelle institusjonene har hatt på utfordringene jeg har gjort rede for ovenfor.

## 4. ANALYSE: FORMELT DEMOKRATI I KOSOVO

### 4.1 INNLEDNING

Som nevnt i teorikapittelet definerer Schumpeter et demokrati som et institusjonelt arrangement for å komme frem til politiske avgjørelser hvor individer kommer til maktposisjoner gjennom en konkurranse om folks stemmer (Schumpeter 1950: 269). Valgene skal være frie og gjennomføres med fri konkurranse mellom de som konkurrerer om stemmene. Valg skal deretter resultere i etableringen av et lovgivende organ som i tillegg fører til utnevnelsen av et utøvende organ (ibid: 271-272). Folket kontrollerer da, gjennom valg, de folkevalgte organene. Denne kontrollmekanismen skal ideelt sett føre til at de folkevalgte styrer på en måte som kommer folket til gode. Dette er også i samsvar med Dahls krav til institusjoner i et demokrati. Å bidra til valg og deretter opprettelse av folkevalgte organer er også vesentlige elementene i Carothers mal for hvordan man kan gjennomføre demokratiassistanse. Valg blir sett på som kjernen i et demokrati hvor innbyggerne direkte er med på å påvirke hvem som skal være med og styre landet. Valg blir også sett på som et endelig brudd med en totalitær eller autoritær fortid i samfunn som tidligere ikke har hatt reelle valg (Carothers 1999: 85). Som nevnt i innledningskapittelet hevder Rummel (1995) at gjennom demokratiske institusjoner vil sosiale konflikter, som kunne resultert i voldelige handlinger, bli løst ved stemmegivning, forhandlinger, kompromisser og mekling. Dermed vil demokratisk frihet i et land minske sannsynligheten for vold innad i landet samt ovenfor andre stater. Dette tilsier da at hvis det har blitt etablert demokratiske institusjoner i Kosovo, så vil dette kunne bidra til en stabilisering og harmonisering av den konfliktfylte situasjonen som preger provinsen.

I første del av kapittelet vil jeg gjøre rede for i hvilken grad OSSE har klart å etablere et formelt demokrati i Kosovo. Deretter vil jeg diskutere hvilken effekt disse demokratiske institusjonene eventuelt har hatt på hovedutfordringene Kosovo står ovenfor.

## 4.2 VALG OG DEMOKRATISKE INSTITUSJONER I KOSOVO

Etter UNMIKs maktovertakelse i Kosovo har det som nevnt i innledningen, innenfor oppgavens tidsavgrensning, blitt gjennomført tre valg i Kosovo som alle har blitt karakterisert som frie og rettferdige.<sup>8</sup> Det første valget, som var et lokalvalg, ble avholdt i 2000 i alle Kosovos 30 kommuner. Deretter ble det gjennomført et provinsvalg i november 2001, mens det i 2002 igjen ble gjennomført et lokalvalg i de ulike kommunene. I forkant av valgene gjennomførte OSSE ulike tiltak som skulle sørge for at valgene ble gjennomført på en fri og rettferdig måte. UNMIK-forskrift 2000/21 sier at foran hvert valg skal det etableres en selvstendig valgkommisjon (CEC) som har ansvar for å regulere hele valgprosessen samt overvåke prosessen slik at valget tilfredsstiller internasjonale standarder. Kommisjonen skal bestå av tre internasjonale og ni lokale medlemmer. Hver valgkommisjon vedtar etter utnevnelsen ulike valgregler som de politiske aktørene i Kosovo må forholde seg til.<sup>9</sup> Brudd på disse valgreglene kan resultere i sanksjoner eller en eventuell utestengelse fra det aktuelle valget.

Når det gjelder valgsystemet i Kosovo ble det vedtatt i grunnlovsrammeverket at det skulle benyttes et proporsjonalt valgsystem. Ved provinsvalg skal hele Kosovo sees på som en valgkrets (Constitutional Framework 2001: 9.1.3).<sup>10</sup> I et konfliktfylt og etnisk splittet samfunn vil et proporsjonalt valgsystem oppleves som mer rettferdig enn et system basert på flertallsvalg hvor hovedprinsippet er "winner-take-all" (Carothers 1999: 136). Men proporsjonal representasjon kan også oppmuntre til en fortsatt mobilisering langs de eksisterende skillelinjene, særlig i stater som har en

---

<sup>8</sup> Christopher Dell: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.usofficepristina.rpo.at/dells/dell.htm](http://www.usofficepristina.rpo.at/dells/dell.htm) 20.10.04  
 US Department of State: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.state.gov/p/io/rls/fs/2001/2532.htm](http://www.state.gov/p/io/rls/fs/2001/2532.htm)  
 OSSEs offisielle hjemmeside: (2005 april 13) [online].-URL: [www.osce.org/kosovo/13208.html](http://www.osce.org/kosovo/13208.html)  
 Redegjørelse til FNs sikkerhetsråd: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm)

<sup>9</sup> For eksempel av valgregler, se CECs valgregler fra 2001: (2004 mars 12) [online].-URL: [www.osce.org/kosovo/elections/regulatory\\_info/electoral\\_rules.php3](http://www.osce.org/kosovo/elections/regulatory_info/electoral_rules.php3)

<sup>10</sup> Grunnlovsrammeverk: (2004 april 25) [online].-URL: [www.unmikonline.org/constframework.htm](http://www.unmikonline.org/constframework.htm)

sterkt polarisert samfunnsstruktur (Horowitz 2003: 121-122). Som vist i kapittel 3 er dette et aktuelt problem i Kosovo. Et annet viktig aspekt ved å gjennomføre rettferdige valg er selve registreringen av velgere. I samfunn som har opplevd en opprivende og splittende konflikt er dette et arbeid som er ekstra viktig.

Registreringen krever nøyaktighet og bruk av rettferdige virkemidler slik at velgerlistene avspeiler den befolkningsmessige sammensetningen, og at de aktuelle velgerne opplever tilnærmet like muligheter til å registrere seg. I Kosovo ble denne oppgaven gitt til Joint Registration Task Force (JRT) som ble opprettet i desember 1999. Gjennom oppsøkende arbeid og aktiv tilstedeværelse av JRT ble en endelig liste over stemmeberettigede lagt frem til lokalvalget i 2000. Registrering av velgere er fremdeles en pågående prosess i Kosovo.

Med de tre overnevnte aspektene tilfredsstilt i Kosovo kan man hevde at valgprosessen og selve valgene har vært frie og rettferdige, noe som tilfredsstiller både Schumpeter og Dahls kriterier for en demokratisk prosess. Nedenfor vil jeg vise at det på bakgrunn av valg ble etablert lovgivende og utøvende organer i Kosovo. Først vil jeg gjøre rede for provinsvalget i 2001. Dette valget ble sett på som en viktig korsvei i den demokratiske utviklingen ved at det var det første provinsvalget som ble gjennomført i Kosovo etter UNMIKs maktovertakelse. Dessuten er dette valget det eneste provinsvalget som har blitt gjennomført innenfor min tidsavgrensning. Når det gjelder valg på lokalt nivå vil jeg se på lokalvalgene som ble gjennomført i 2000 og 2002.

#### **4.2.1 Provinsvalget i 2001**

Assisterende generalsekretær for fredsoperasjoner i FN, Hedi Annabi, rapporterte til FNs sikkerhetsråd at hele valgprosessen i 2001 hadde foregått uten noen form for vold og at valgprosessen hadde vært inkluderende ovenfor alle parter. Alle partiene, inkludert de serbiske, kunne fritt gjennomføre valgmøter og kampanjer over hele

Kosovo uten noen form for problemer (UN Press Release SC/7228).<sup>11</sup> Den totale oppslutningen ved provinsvalget var på 64,3 prosent av de ca. 1,25 millioner stemmeberettigede. Av de stemmeberettigede var det ca. 150 000 kosovoserbere. Av serbere som bodde i Kosovo stemte 46 prosent, av de som bodde i Serbia stemte 57 prosent, mens 56 prosent av de som bodde i Montenegro stemte ved valget. Ideelt sett skulle man ønsket en større valgdeltakelse, men oppslutningen er ikke dårlig hvis man sammenlikner med andre demokratier (IDEA rapport 2004).<sup>12</sup> Mer enn 1300 kandidater fra 26 ulike partier stilte til valg. Partiet til Ibrahim Rugova, Kosovos demokratiske liga (LDK), oppnådde flest stemmer med en oppslutning på 45,7 prosent. Nest største parti ble Hashim Thacis parti, Kosovos demokratiske parti (PDK), med 25,7 prosent av stemmene. Den serbiske koalisjonen, "Povratak", kom på tredje plass med 11,3 prosent av stemmene, og som nummer fire kom Alliansen for Kosovos Fremtid (AAK) med 7,8 prosent av stemmene (UN Press Release SC/7228).

Ser man på valgoppslutningen og valgresultatet kan man hevde at valget i 2001 ga legitimitet, og dannet en solid basis for de demokratiske institusjonene i Kosovo. Valgresultatet innebar at ingen av de politiske partiene fikk stor nok oppslutning til å danne regjering på egenhånd. Dermed måtte de ulike partiene inngå samtaler og forhandlinger for å danne en regjeringsdyktig koalisjon. Som vist under punkt 3.2.1 ble dette en stor utfordring for de politiske partiene.

#### **4.2.2 Provinsforsamlingen**

I følge punkt 9.1.7 og 9.1.8 i grunnlovsrammeverket for Kosovo skal provinsen ha en folkeforsamling med 120 plasser. Alle politiske partier, koalisjoner, borgerinitiativ og uanhengige kandidater konkurrerer fritt om 100 av plassene. De resterende 20 plassene er reservert for de ulike minoritetene. 10 plasser er reservert for den serbiske minoriteten, mens de 10 andre fordeles mellom de andre minoritetsgruppene. De

---

<sup>11</sup> UN Press Release (2004 mai 5) [online].-URL: [www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm)

<sup>12</sup> "Voter Turnout in Western Europe since 1945" (2004 oktober 7) [online].-URL: [www.idea.int/publications/voter\\_turnout\\_w europe/regional\\_voterturnout\\_online\\_publication.pdf](http://www.idea.int/publications/voter_turnout_w europe/regional_voterturnout_online_publication.pdf)

folkevalgte blir valgt for tre år av gangen. I tillegg skal folkeforsamlingen utnevne en president og et presidentskap bestående av sju medlemmer. Presidentskapet skal settes sammen på bakgrunn av valgresultatet samt at plasser er reservert for minoritetene. Partiet som får flest stemmer ved valget skal få presidenten i forsamlingen.<sup>13</sup>

Etter valget i 2001 ble representantene fra de ulike partiene tildelt 100 plasser i provinsforsamlingen etter hvor mange stemmer hvert enkelt parti fikk. I tillegg ble 20 plasser fordelt mellom minoritetene. Dette resulterte i at den kosovoserbiske koalisjonen til sammen fikk 22 plasser i folkeforsamlingen.<sup>14</sup> I et konfliktfylt og etnisk spent samfunn som Kosovo er det viktig at minoritetene blir hørt og tatt hensyn til av styresmaktene. Hvis dette ikke er tilfelle vil med stor sannsynlighet de etniske minoritetene opptre lite lojalt ovenfor de folkevalgte organene. Dette vil da igjen føre til svekket legitimitet for de folkevalgte. I Kosovo har minoritetene, gjennom det proporsjonale valgsystemet og de reserverte plassene, oppnådd større påvirkningskraft enn de ville hatt hvis det hadde vært flertallsvalg og ingen reservert plasser.

### **4.2.3 Utøvende organ**

I følge grunnlovsrammeverket for Kosovo har regjeringen ansvar for å implementere lover vedtatt av folkeforsamlingen innenfor et gitt ansvarsområde bestemt av UNMIK. Ministere og ulike departementer skal utnevnes og etableres slik at de funksjoner regjeringen er satt til å gjøre blir gjennomført på en tilfredsstillende måte. Til enhver tid skal to ministere i regjeringen komme fra en annen minoritetsgruppe enn den gruppen som har flertall i folkeforsamlingen. Minst en av disse ministrene skal komme fra den serbiske minoriteten.<sup>15</sup> Folkeforsamlingen i Kosovo utnevnte i

---

<sup>13</sup> Grunnlovsrammeverk:(2004 april 25) [online].-URL: [www.unmikonline.org/constframework.htm](http://www.unmikonline.org/constframework.htm)

<sup>14</sup> Fordeling av plasser i folkeforsamlingen etter provinsvalget i 2001:(2004 mai 10 ) [online].-URL: [www.assembly-kosova.org/?krye=grup&lang=en](http://www.assembly-kosova.org/?krye=grup&lang=en)

<sup>15</sup> Grunnlovsrammeverk:(2004 april 25) [online].-URL: [www.unmikonline.org/constframework.htm](http://www.unmikonline.org/constframework.htm)

mars 2002 en regjering og en president. Da hadde forsamlingen vært utsatt for en tre måneder lang boikott fra den serbiske minoriteten.<sup>16</sup> Men som beskrevet i punkt 3.2.1 ble det etter en forholdsvis langvarig konflikt utnevnt et utøvende organ som indirekte er valgt av befolkningen. Dette er i samsvar med Schumpeter og Dahls kriterier for et demokratisk styresett.

#### **4.2.4 Lokale folkevalgte organer**

Gjennom UNMIK-forskrift 2000/45 kreves det at det skal etableres lokale folkevalgte organer i Kosovos 30 kommuner. Disse folkevalgte organene skal ha ansvar for å regulere og administrere vesentlige deler av den offentlige sfære som omhandler lokale forhold. De folkevalgte organene skal etableres på bakgrunn av valg hvor hver kommune fungerer som en egen valgkrets. Antall representanter i de ulike kommunestyrene varierer mellom 17 og 51, avhengig av befolkningsantall i kommunen. Hvert kommunestyre skal utnevne en president og visepresident samt utnevne komiteer med egne ansvarsområder.

Som nevnt ovenfor har det blitt gjennomført to lokalvalg i Kosovo. Ved det første valget i 2000 boikottet de serbiske velgerne slik at reelle valg ble avholdt i 27 av 30 kommuner. OSSE måtte da utnevne representanter til kommunestyret i de tre kommunene som ikke valgte egne folkevalgte. Ved lokalvalget i 2002 deltok imidlertid den serbiske befolkningen, og Kosovo fikk folkevalgte organer i alle sine kommuner. Dette viser at det på bakgrunn av frie valg har blitt opprettet folkevalgte organer også på lokalt nivå.

Som vist ovenfor har det i Kosovo blitt gjennomført demokratiske valg som igjen har ført til utnevnelsen av lovgivende og utøvende organer. Dette er i samsvar med Schumpeter og Dahls kriterier for et demokratisk styresett. Opprettelsen av disse institusjonene er også i samsvar med Carothers mal for hvordan man som ekstern aktør kan gjennomføre demokratiassistanse. Alt i alt viser denne redegjørelsen av de

---

<sup>16</sup> Kunngjøring fra OSSE: (2004 mai 22) [online].-URL: [www.osce.org/news/generate.php3?news\\_id=2324](http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=2324)

demokratiske institusjonene i Kosovo at OSSE har kommet langt i etableringen av et formelt demokrati. Nedenfor vil jeg nå se på hvilken effekt disse institusjonene har hatt på hovedutfordringene Kosovo står ovenfor.

## 4.3 DE DEMOKRATISKE INSTITUSJONENES EFFEKT PÅ DEN ETNISKE KONFLIKTEN

Som vist i kapittel 3 er hovedutfordringen i Kosovo den etniske konflikten. Denne konflikten skaper store problemer for demokratiseringsprosessen i seg selv, men bidrar også i stor grad til andre utfordringer i Kosovo. Først vil jeg diskutere hvilken effekt valgene i Kosovo har hatt på den etniske konflikten, og hvorfor de eventuelt har denne effekten. Deretter vil jeg diskutere hvilken effekt de folkevalgte organene har hatt på den samme konflikten.

### 4.3.1 Valgenes effekt på den etniske konflikten

Som nevnt ovenfor har det frem til sommeren 2004 blitt gjennomført tre valg i Kosovo, og alle disse valgene har blitt karakterisert som frie og rettferdige.<sup>17</sup> Carothers (1999: 124-125) hevder at valg er selve kjerne i et demokrati, hvor innbyggerne direkte kan påvirke hvem som skal styre landet. Frie og rettferdige valg blir også sett på som et endelig brudd med en totalitær eller autoritær fortid i stater som har opplevd slike styreformer. Det eksisterer også en oppfattelse om at valg vil kanalisere politisk handling til fredelig konkurranse mellom eliter, og at vinnerne oppnår legitimitet i befolkningen (Paris 1997: 82). Gjennomføring av regelmessige valg skal også fungere som en modererende faktor på de folkevalgte ved at de risikerer å ikke bli gjenvalgt. Dette skal da motivere representantene til å opptre

---

<sup>17</sup> Christopher Dell: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.usofficepristina.rpo.at/dells/dell.htm](http://www.usofficepristina.rpo.at/dells/dell.htm) 20.10.04

US Department of State: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.state.gov/p/io/rls/fs/2001/2532.htm](http://www.state.gov/p/io/rls/fs/2001/2532.htm)

OSSEs offisielle hjemmeside: (2005 april 13) [online].-URL: [www.osce.org/kosovo/13208.html](http://www.osce.org/kosovo/13208.html)

Redegjørelse til FNs sikkerhetsråd: (2004 oktober 20) [online].-URL: [www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7228.doc.htm)



---

ansvarsfullt samt ta hensyn til folkets ønsker og behov (Jacobs & Shapiro 1994: 11). I sin redegjørelse om hva et demokrati omfatter hevder Schumpeter (1950: 283) at den frie konkurransen om stemmer fører til organisering og opprettelse av ulike partier. Partienes funksjon i et demokrati er å regulere den politiske kampen om stemmer. Partienes organisering, programmer, slagord og prinsipper blir dermed essensen i politikken, og partiene spiller dermed en hovedrolle i et demokrati.

Dette har også vært tilfelle i Kosovo hvor de forskjellige valgene og den historiske konteksten til partiene har resultert i dannelsen av et flerpartisystem. De fleste kosovoalbanske partiene er basert på kampen mot den tidligere serbiske dominansen i provinsen. Det største partiet (LDK) ble dannet på 1990-tallet som en motstand mot det serbiske styret. Etter NATOs intervensjon har forskjellige avgreininger av den militære organisasjonen UCK ført til etableringen av andre partier. Tidligere militære ledere har dannet partiene PDK og AAK som begge har etnisk tilhørighet som sitt politiske grunnlag. De serbiske partiene er delt mellom to lokalt baserte koalisjoner, og av partier som har sin hovedbase i Serbia. Dermed eksisterer det i Kosovo i dag et todelt partisystem med albanske og serbiske partier på hver sin side. Dette systemet baserer mye av sin eksistens på debatten rundt den fremtidige statusen til provinsen. Dermed har man et partisystem som ikke er basert på ideologi eller politisk og sivil utvikling, men et system basert på kampen mellom albanere og serbere før den internasjonale intervensjonen i 1999, og på etnisk-nasjonalistisk politikk etter intervensjonen (Coccozzelli 2003: 2). I Kosovo i dag eksisterer det dermed ikke et partisystem som krysser den etniske skillelinjen. En partistruktur som er sammenfallende med eksisterende skillelinjer kan virke forsterkende på konflikten, ikke modererende, som er en ønskelig effekt. Noe av årsaken til dette systemet er den historiske utviklingen av partiene og det etniske skillet som finnes i Kosovo, men jeg vil vise at også selve gjennomføringen av valg og valgsystemet kan forklare denne eksistensen av partier basert på etnisitet.

### *Hvordan valg og partisystem kan påvirke den etniske konflikten*

Gjennomføring av valg kan være med på å skape et system som splitter de ulike partene i et samfunn, og dermed blir ikke forholdene lagt til rette for forsoning. De etniske og nasjonalistiske partiene dominerer både på provinsnivå og lokalt nivå, og de politiske kreftene deles inn i separate etniske enklaver. Dette i seg selv kan virke forsterkende på den etniske konflikten, og gjennomføringen av valg som styrker dette skillet har dermed ikke en modererende effekt på den etniske konflikten.

En annen årsak til at valg kan bygge opp under og forsterke en konflikt er at partiene kan være ekskluderende ovenfor grupper i samfunnet. Dette er også situasjonen i Kosovo, hvor partier basert på etnisitet er ekskluderende ovenfor andre etniske grupper i samfunnet. Under slike forutsetninger kan valg polarisere befolkningen ved at velgerne føler seg "tvunget" til å stemme på de partiene som baserer seg på sin egen etniske tilhørighet. Dette kan igjen fører til at separate og potensielt fiendtlige grupperinger oppstår. Gjennomføring av valg i slike delte samfunn kan forsterke sosiale forskjeller og dermed motvirke etableringen av et stabilt demokrati. Når ledende politikere i tillegg utnytter de etniske ulikhetene i samfunnet for å bygge opp en tilhengerskare, kan det virke mer polariserende (Paris 1997: 75). Som vist er også dette tilfelle i Kosovo, hvor alle partier er basert på etnisitet eller nasjonalisme, og hvor politikerne utnytter dette for å skaffe seg stemmer. Det etniske skillet politiseres, noe som fører til et økt konfliktnivå mellom folkegruppene.

Mousseau (2001) hevder i tillegg at demokratiske valg i dypt splittede samfunn kan oppleves som et null-sum spill. Han hevder at når etniske grupper taper i et valg kan dette føre til at den tapende part ikke aksepterer de demokratiske institusjonene og appellerer istedenfor til å bruke voldelige virkemidler (ibid: 551). Som vist i kapittel 3 skjedde dette i Kosovo etter lokalvalget i 2002, da flere av de tapende partene ikke aksepterte valgresultatet. I Kosovo har dette ført til handlingslammelse i flere av de lokalt folkevalgte organene. Dette viser at valg i sterkt etnisk splittede samfunn ikke nødvendigvis virker modererende på konflikten. Dette vil bli videre diskutert under punkt 4.4 om manglende demokratisk kultur.

Wimmer (2003) hevder at nyvalgte politiske ledere appellerer til sine egne etniske grupper for å få velgerstøtte og for å legitimere sitt styre. I nye stater er ofte ikke det offentlige tjenestetilbudet fullt utbygd og det kan forekomme at politiske ledere diskriminerer mellom individer og grupper og etablerer patron-klient forhold. De vil dermed gi fordeler til sin egen etniske gruppe, noe som igjen fører til at det etniske skillet blir politisert. Politisk støtte og stemmer blir da sikret langs det etniske skillet (ibid: 113-114). Dette er også tilfelle i Kosovo hvor man ser at det gis fordeler til egne etniske grupper slik at tilbudet til den andre gruppen blir dårligere. Dette vil bli videre diskutert under punkt 4.4.

Wimmer (2003) hevder i tillegg at valg i splittede samfunn kan føre til en radikaliserings av de politiske partiene. Dette gjelder særlig tilfeller hvor man har et partisystem basert på etnisitet. I stater hvor partisystemet ikke er basert på etnisitet må politikere sikre støtte gjennom middelvelgerne for å oppnå flest mulige stemmer. Dette resulterer i at man beveger seg bort fra de ekstreme fløyene og inn mot midten av det politiske spekteret hvor flesteparten av de stemmeberettigede befinner seg. Et parti basert på etnisitet kan imidlertid bare søke støtte innenfor et klart definert segment av befolkningen, fordi etnisk tilhørighet blir basisprinsippet i den politiske konkurransen. Dermed styrkes skillene mellom gruppene og individenes gruppemedlemskap blir låst til sin etniske tilhørighet (ibid: 120). Dette er også tilfelle i Kosovo, hvor de politiske partiene kjemper om stemmer kun innenfor sin etniske gruppe. På denne måten blir også velgerne i Kosovo på bakgrunn av sin etniske tilhørighet låst til å stemme på noen utvalgte partier. Dermed kan gjennomføringen av valg i stater hvor det er et etnisk partisystem forsterke skillene mellom de etniske gruppene.

### *Valgsystemets effekt på den etniske konflikten*

Ovenfor har jeg vist at et partisystem basert på etnisitet kan føre til et økt konfliktnivå, og at dette er tilfellet i Kosovo, hvor valgene som har blitt gjennomført ikke har virket modererende på den etniske konflikten. Som nevnt er historien til partiene en av årsakene til dette systemet, men også selve valgsystemet kan forklare

fremveksten av et slikt partisystem. I Kosovo er det bestemt at det skal benyttes et proporsjonalt valgsystem. Dette skal føre til at alle stemmer teller likt, og at man får en rettferdig representasjon i de folkevalgte organene i forhold til hvor mange stemmer hvert parti oppnår. Et proporsjonalt system skal også sørge for at man får frem mer varierte synspunkter enn ved flertallsvalg hvor som regel bare to partier blir representert (Barnes 1995: 95). Men proporsjonal representasjon kan også oppmuntre til en fortsatt mobilisering langs de eksisterende skillelinjene. Hvis partier ikke forsøker å oppnå stemmer fra velgere som primært støtter seg til andre partier, kan det ha en uheldig virkning. I sosialt polariserte settinger vil ikke partier moderere sine posisjoner, og deres støttespillere behøver ikke lytte til kravene fra andre grupper i samfunnet. Etter valg vil de ulike partiene kanskje måtte søke koalisjonspartnere for å kunne danne en styringsdyktig regjering, men disse koalisjonene er som oftest ikke basert på en felles forståelse som kreves av partier som før valget sier de vil danne en styringsdyktig koalisjon. Motivet for etableringen av en koalisjon blir dermed bare å danne et styringsdyktig flertall, ikke en felles forståelse for hvordan landet skal styres (Horowitz 2003: 119). På denne måten kan en virkning av et proporsjonalt valgsystem være at de eksisterende skillelinjene blir kopiert inn i de folkevalgte organene. Som vist ovenfor er også dette tilfelle i Kosovo, hvor koalisjonen som ble inngått etter valget i 2001 ble satt sammen kun for å danne et styringsdyktig flertall. Før valget hadde ingen av de dominerende kosovoalbanske partiene inngått en avtale om å danne en koalisjon etter valget. Det at kun de etniske partiene oppnådde representasjon viser også at den etniske skillelinjen ble kopiert inn i det folkevalgte organet. På denne måten kan man hevde at valgsystemet i Kosovo har hatt en forsterkende effekt på den etniske konflikten i provinsen.

#### **4.3.2 Alternative løsninger?**

Gjennom analysen ovenfor har jeg nå vist at valgene i Kosovo ikke har hatt en modererende effekt på den etniske konflikten, ved at partiene som stiller til valg er basert på etnisitet og nasjonalisme. Fremveksten av denne type partier vil heller virke forsterkende på den etniske konflikten. Som vist ovenfor skyldes dette både den

historiske utviklingen av partiene, men også selve gjennomføringen av valgene og valgsystemet som benyttes i Kosovo påvirker fremveksten av etniske partier.

Problemet i Kosovo er at det ikke eksisterer noen mekanismer som forhindrer dannelsen av etniske partier. Med historien og samfunnsstrukturene i Kosovo blir dette dermed en naturlig følge av det demokratiske systemet.

### *Valgsystem, valgeregler og tidsaspekt*

Det finnes imidlertid muligheter til å legge inn sperrer i et valgsystem slik at man kan unngå opprettelse av partier basert på etnisitet. I et konfliktfylt samfunn som i Kosovo kan det være fordelaktig at det vedtas valgeregler som belønner moderasjon og straffer ekstremisme. Å belønne moderate politiske bidrag i konfliktfylte samfunn vil kunne gi insentiver til at valg blir preget av forsoning og moderasjon istedenfor fokusering på konflikt. En måte å gjennomføre dette på er at de ulike politiske kandidatene må ha et visst antall stemmer fra andre etniske grupper for å kunne bli valgt inn i folkeforsamlingen. En annen måte å gjøre det på er at de som stiller til valg må oppnå en viss regional støtte i tillegg til flertall. Dette kan føre til en mer moderat og forsonende politikk i stater hvor etniske grupper bor i atskilte områder (Horowitz 2003: 126). På denne måten blir det nødvendig for de ulike kandidatene å jobbe for forsoning og politiske programmer som flere etniske grupper kan stemme for. Da må kandidatene føre en politikk som appellerer til moderate velgere i de ulike etniske gruppene, noe som kan føre til en vekst av politiske bevegelser som krysser den etniske skillelinjen. Dermed unngår man at partiene bygger seg opp rundt etnisitet, noe som vil kunne virke modererende på den etniske konflikten (Paris 1997: 84). Valgeregler av denne typen har imidlertid ikke blitt vedtatt i Kosovo, og dermed er det fritt fram for de politiske partiene å kun basere seg på etnisitet og nasjonalisme.

I tillegg bør det være vedtatt gjennom valgeregler at ekstreme krefter som har vært aktive i voldelige handlinger eller krigsforbrytelser mot andre grupperinger i samfunnet holdes utenfor den politiske prosessen. Man bør gjøre det klart at partier som har denne type politiske aktivister i sine rekker vil bli ekskludert fra den politiske prosessen (Wimmer 2003: 125-126; Paris 1997: 83). Valgreglene i Kosovo

er mangelfulle på dette området, og mange tidligere ledere i UCK innehar nå for eksempel viktige maktposisjoner i Kosovo. Dette kan virke provoserende på de andre etniske grupperingene, og dette kan dermed virke forsterkende på den etniske konflikten. Det er uheldig at Fatmir Limaj, tidligere parlamentarisk leder for PDK, først ble fjernet fra det politiske bildet i Kosovo etter at han ble arrestert i februar 2003 på bakgrunn av en tiltale fra Den internasjonale domstolen for det tidligere Jugoslavia.<sup>18</sup> Ideelt sett burde Limaj, gjennom strengere valgeregler, blitt forhindret fra å ha denne type verv.

Valgregler som nevnt ovenfor krever imidlertid at forsoningen i det konfliktfylte samfunnet har kommet et stykke slik at det er mulig for de politiske lederne å henvende seg til andre etniske grupper. På bakgrunn av dette kan man også vurdere timingen for gjennomføringen av valg i Kosovo. Det først valget ble gjennomført i oktober 2000. Dette var litt over et år etter at UNMIK tok kontrollen over provinsen. Før man gjennomfører valg er det viktig at de mest nødvendige samfunnsstrukturene er på plass i samfunnet, men det er også viktig å gi de politiske aktørene tid til å forme partier og organisasjoner som ikke er basert på etnisitet. Dette for å forhindre at etniske nasjonalister eller andre ekskluderende grupper får monopolisert det politiske liv. Dette ikke tilfelle i Kosovo, hvor alle partiene som stilte til valg var basert på etnisitet. På bakgrunn av dette vil jeg hevde at OSSE burde ha ventet med å gjennomføre det første valget til forsoningsarbeidet hadde kommet lengre.

Alt i alt kan man hevde at OSSE har klart å gjennomføre demokratiske valg i Kosovo. Dette tilfredsstiller ett av Schumpeter og Dahls kriterier for et demokrati. Men når det i Kosovo ikke finnes andre alternativer for velgerne enn etniske partier vil, med stor sannsynlighet, gjennomføringen av demokratiske valg ha en lite modererende effekt på den etniske konflikten. Å gjennomføre valg med kun etniske partier virker istedenfor i seg selv forsterkende på konflikten. Ved å gjennomføre det første valget i 2000 med partisystemet som var basert på etnisitet ble dette

---

<sup>18</sup> Om Limajs arrestasjon og anklage:(2005 mars 21) [online].-URL:[www.trial-ch.org/trialwatch/profiles/en/facts/p145.html](http://www.trial-ch.org/trialwatch/profiles/en/facts/p145.html)

partisystemet legitimert. Dermed blir det enda vanskeligere å bryte ut av dette systemet og danne partier basert på et politisk grunnlag som krysser den etniske skillelinjen. På bakgrunn av dette kunne det vært mer fornuftig av OSSE å vente med å gjennomføre det første valget i Kosovo slik at mer moderate krefter kunne ha preget det politiske bildet. I tillegg kunne det før valget ha blitt gjennomført tiltak som nevnt ovenfor som kan motvirke dannelsen av rene etniske partier.

### **4.3.3 De folkevalgte organenes effekt på den etniske konflikten**

Valgene som har blitt gjennomført i Kosovo har alle ført til opprettelsen av folkevalgte organer. Dette er i samsvar med Schumpeter og Dahls kriterier for et demokrati. Jeg vil nå diskutere om opprettelsen av de folkevalgte organene har hatt en modererende effekt på den etniske konflikten. Jeg vil benytte meg av de folkevalgte organenes reaksjon på opptøyene i mars 2004 for å illustrere hvilken effekt disse institusjonene kan ha på den etniske konflikten i Kosovo. Dette var en veldig spesiell og følelsesmessig hendelse, men jeg mener de folkevalgte organenes reaksjon på opptøyene illustrerer godt hvilken effekt disse organene kan ha.

#### *Provinsforsamlingens reaksjon*

I begynnelsen av opptøyene i mars 2004 kom de folkevalgte politikerne i Provinsforsamlingen med et formelt opprop for å roe situasjonen. Men i tillegg til å mane til ro fremmet de klager og krav til UNMIK. Klagene gikk ut på at UNMIK ikke hadde gjort nok for å fjerne de parallelle strukturene i samfunnet, og at de heller ikke gjorde stor nok innstans i å bekjempe serbiske kriminelle gjenger (ICG 2004: 25). Politikerne gikk dermed rett i selvforsvar uten å ta selvkritikk for sin egen rolle i konflikten. UNMIK prøvde sammen med politikere i Kosovo å få til en felles appell om at folk skulle dra hjem til seg selv og roe ned situasjonen. En representant fra PDK, som representerte partiet da lederen Hashim Thaci var i utlandet, nektet imidlertid å undertegne uttalelsen. Han forlot møtet da han mente albanerne hadde samarbeidet for lenge med UNMIK uten resultater, og at han ville stå side om side med befolkningen. En rekke andre uttalelser fra kosovoalbanske politikere begynte

som regel med en oppfordring om å holde seg i ro, men avsluttet som regel med kritikk av den serbiske befolkningen og da særlig de parallelle strukturene som har oppstått. Istedenfor å fokusere på å få stoppet de voldelige opptøyene var de albanske politikerne mer opptatt av å dele ut skyld til ulike aktører og bortforklare hendelsen. De fleste konkluderte med at UNMIK hadde skylden for opptøyene og at den eneste løsningen for Kosovo var løsrivelse fra Serbia og Montenegro. De mente også at det provisoriske parlamentet og regjeringen ikke kunne lastes for opptøyene da de hadde for lite makt og ressurser til å kunne gjøre noe med dette. Heller ingen kosovoalbanske politikere ville innrømme at den serbiske minoriteten var offeret i opptøyene. Mye av dette skyldes nok deres ønske om å tilfredsstille sine velgere, og at de vil opprettholde bilde av seg selv som offer i konflikten. Når opptøyene var over kom det heller ingen offisiell beklagelse til de ulike minoritetene som hadde blitt rammet av opptøyene. Beklagelsene ble i all hovedsak rettet mot de internasjonale aktørene som hadde blitt utsatt for vold og krenkelser. Den 19. mars kom statsminister Rexhepi, president Rugova og presidenten for provinsforsamlingen Daci, med en felles uttalelse og unnskyldning, men denne ble bare rettet til det internasjonale nærvær. Ingen unnskyldning ble noen gang gitt til den serbiske minoriteten, som ble hardest rammet av opptøyene (ICG 2004: 26-27).

### *De lokale folkevalgtes reaksjon*

I sin rapport om opptøyene til Sikkerhetsrådet i FN fremmet Kofi Annan også sterk kritikk mot de lokale folkevalgte organene. Rapporten hevder at de folkevalgte i kommunene, med veldig få unntak, mislyktes i å handle tilstrekkelig i forhold til konflikten, og gjorde lite eller ingenting for å stoppe eller forebygge voldshandlingene. Når opptøyene var som verst forholdt de folkevalgte seg passive og gjorde ingenting for å hindre at opptøyene spredte seg. Mange mente til ro, men kom samtidig med anti-serbiske proklamasjoner og gjorde ingenting for å hjelpe kosovoserberne. Konstruktive handlinger for å stoppe volden ble ikke iverksatt. Et eksempel på at politikerne var med på å forsterke den etniske konflikten kan illustreres av presidenten i kommunen Pec. Dagen etter at opptøyene var over la han



ned et minnesmerke der en kosovoalbaner, under evakueringen av kosovoserbere, hadde blitt drept av en politimann fra den internasjonale politistyrken. Presidenten unnlot helt å markere eller unnskyldte til de 24 serberne som hadde blitt hjemløse etter at 19 serbiske hjem hadde blitt påtent og brent ned i kommunen. En slik handling fører definitivt ikke til forsoning eller moderering av den etniske konflikten. Andre politikere gav sin støtte til de som hadde startet opptøyene og fordømte de serbiske kriminelle og beskyldte UNMIK for å drepe demonstranter. Etter konflikten provoserte andre lokalpolitikere kosovoserberne ved å heise albanske flagg på offisielle bygninger, og enkelte steder ble det også gitt oppfordringer til si opp serberne fra sine arbeidsplasser fordi de ikke møtte på jobb under opptøyene (Annan 2004: 9).

### *Institusjonenes påvirkning på den etniske konflikten*

Beskrivelsen av de kosovoalbanske politikernes fremferd under opptøyene viser at albanske ledere i de demokratiske institusjonene, i all hovedsak, gjorde svært lite for å forhindre den voldelige situasjonen som oppstod. De demokratiske institusjonene og de politiske aktørene ble i stor grad revet med av situasjonen og viste et reaksjonsmønster som helt klart virket forsterkende på den etniske konflikten. En utstrakt ansvarsfraskrivelse var også påfallende da de lokale politikerne la det meste av skylden for opptøyene på UNMIK og de andre internasjonale aktørene i provinsen. I mange tilfeller forekom det en form for benektelse av konfliktens natur og en fornektning av at den serbiske minoriteten var offeret i opptøyene. Som demokratiske institusjoner og representanter for hele befolkningen i Kosovo skulle man ideelt sett kunne forvente at de ikke var partiske i konflikten, men at de heller bidro samlende og dempende på konflikten. Det viser seg imidlertid at de heller forsterket opptøyene ved å ta parti og fraskrive seg ansvar og skyld. Opptøyene ble av mange kosovoalbanske politikere sett på som positivt, ved at det ble sett på som et viktig argument for løsrivelse fra Serbia og Montenegro.

Mye av denne atferden kan skyldes at alle partiene som har representanter i de folkevalgte organene er basert på etnisitet. De folkevalgte vil kjempe for økt

popularitet blant sin velgermasse, og velgermassen er representantenes egne etniske gruppe. Hvis de går imot sine egne vil dette med stor sannsynlighet gjøre at de mister mange stemmer. Den situasjonen de folkevalgte politikerne befinner seg i gjør det rasjonelt å handle på den måten de gjør. En rasjonell aktør vil si en aktør som kan rangere sine prioriteringer og følge sine interesser effektivt (Barnes 2001: 92).

Aktørene innenfor de demokratiske institusjonene vil dermed ha egne mål som de forsøker å realisere gjennom disse institusjonene. De vil tolke regler slik de vil slik at de kan nå sine mål på den måten som passer dem best (ibid: 92). På bakgrunn av dette kan det være i politikernes interesse å handle som de gjør. Hvis ikke vil mye av deres grunnlag for å sitte i de folkevalgte organene forsvinne. Når for eksempel de kosovoalbanske politikerne går til valg på en sak som løsrivelse fra Serbia & Montenegro ble opptøyene i mars et effektivt virkemiddel for å vise at løsningen på problemet i Kosovo vil være selvstendighet. Dermed blir det rasjonelt for disse politikerne å handle som de gjør.

Dette viser samtidig at etablering av demokratiske institusjoner ikke er tilstrekkelige for å håndtere utfordringen rundt den etniske konflikten. Gjennom de folkevalgtes handlingsmåte bidro de demokratiske institusjonene i stor grad til å forsterke konflikten i Kosovo under opptøyene i mars 2004, noe som virker svekkende på den demokratiske utviklingen. Dermed kan man igjen hevde at OSSE gjennom sitt demokratiseringsprogram har klart å etablere demokratisk valgte institusjoner som er i samsvar med Schumpeter og Dahls kriterier for et demokrati, men at disse institusjonene alene ikke er tilstrekkelige til å moderere den etniske konflikten provinsen er preget av.

Som vist ovenfor reagerte de folkevalgte på en måte som forsterket konflikten, og handlet på mange måter på en udemokratisk måte. En løsning for å bedre denne situasjonen kan være at de folkevalgte i de demokratiske institusjonene ervervet seg en demokratisk kultur som gjør at de handler etter demokratiske prinsipper. Nedenfor vil jeg diskutere hvilken effekt de demokratiske institusjonene har hatt på utfordringen rundt den manglende demokratiske kulturen.

---

## 4.4 INSTITUSJONENES EFFEKT PÅ EN MANGLENDE DEMOKRATISK KULTUR

### 4.4.1 Konsekvenser av mangefull demokratisk kultur

Som vist i kapittel 3 er det i dag en utstrakt mangel på en velutviklet demokratisk kultur innad i de folkevalgte institusjonene i Kosovo. Det viste seg at de folkevalgte representantene har store mangler når det gjelder kunnskap om parlamentariske prosedyrer og spilleregler. I tillegg viser redegjørelsen i kapittel 3 at det også eksisterer liten politisk vilje blant de folkevalgte til å opptre etter demokratiske prinsipper.

En uheldig konsekvens av de folkevalgtes mangel på demokratisk kultur, er at det er med på å forsterke de andre utfordringene demokratiet i Kosovo står overfor. Hvis politikerne gikk foran som gode eksempler for resten av samfunnet ved å benytte seg av demokratiske virkemidler som forhandlinger og kompromisser, kunne de vist resten av samfunnet at samarbeid og konstruktive løsninger er bedre metoder enn å gå i konflikt hver gang det oppstår et problem. Et høyt konfliktnivå i de folkevalgte organene gir negative signaler til samfunnet generelt om hvordan problemer bør løses. Når de folkevalgte ikke klarer å samarbeide, kan man heller ikke forvente at befolkningen ellers gjør det. Fremgang i arbeidet med forsoning mellom de ulike etniske gruppene kan bare oppnås hvis de ulike partene er villige til å snakke med hverandre og finne felles akseptable løsninger. Politikernes boikott fører også til at velgerne opplever demokrati som lite positivt. Partier som boikotter det offisielle politiske arbeid setter seg selv på sidelinjen, og de unnlater å representere og fremme interessene til de velgerne som har valgt dem inn som sine representanter. Flere av representantene ser på seg selv kun som delegater fra politiske partier, ikke som representanter for folket. Dette er i seg selv en misforståelse av hvordan et representativt demokrati fungerer, og viser mangelfull respekt ovenfor velgerne. Dette gir dermed gale og negative signaler til befolkningen om hvordan et demokrati fungerer.

Et annet problem som blir forsterket av mangelen på demokratisk kultur er de parallelle strukturene. De ulike boikottene som er iverksatt har ført til handlingslammelse i de ulike kommunene, noe som igjen fører til at tjenestetilbudet blir redusert. Som følge av dette blir behovet for parallelle strukturer større. De demokratiske institusjonene klarer dermed ikke å håndtere denne utfordringen, men forsterker heller behovet for parallelle strukturer. Dette vil bli videre diskutert i punkt 4.4.4.

Som vist ovenfor virker den manglende demokratiske kulturen svekkende på den demokratiske utviklingen i Kosovo. Representantene i de folkevalgte organene må ha vilje til å handle demokratisk og kunnskap om hvordan et demokrati fungerer. Men de demokratiske institusjonene i seg selv klarer ikke å løse denne problematikken. Disse institusjonene kan ikke tilby annet enn å bli "brukt" slik at politikerne opparbeider seg erfaringer om hvordan et demokratisk system fungerer. De som besitter posisjoner i de folkevalgte organene tilegner seg ikke automatisk kunnskap om hvordan disse organene fungerer. Dette må da ses på som en læringsprosess over lengre tid. Men for å korte ned tidshorisonten på denne læringsprosessen har OSSE sammen med andre aktører etablert et støtteorgan, Assembly Support Initiative (ASI), som skal bidra til å øke kunnskapen om parlamentariske prinsipper blant de folkevalgte. Nedenfor vil jeg først gjøre rede for dette tiltaket. Deretter vil jeg diskutere effekten av ASI på den manglende demokratiske kulturen i de demokratiske institusjonene.

#### **4.4.2 Assembly Support Initiative (ASI)**

ASI har vært i funksjon siden januar 2002, og består av flere bilaterale og multilaterale organisasjoner. ASI er koordinert og ledet av OSSE. Hovedfunksjonen til ASI er å gjennomføre opplæring og bistå folkeforsamling slik at institusjonen fungerer etter demokratiske prinsipper. Det skal utvikle seg til et stabilt, funksjonelt og produktivt lovgivende organ som opererer i samsvar med provinsens lover og på bakgrunn av støtte i befolkningen (Ghimici 2004: 5-6). Nedenfor vil jeg kort gjøre

rede for hva ASI har gjort for å øke forståelse og kunnskap om parlamentariske prinsipper i provinsforsamlingen i Kosovo. Økt kunnskap og forståelse av disse prinsippene vil ideelt sett føre til en utvikling av en demokratisk kultur innad i det folkevalgte organet som jeg viste ovenfor at var lite utviklet.

### *Opplæring i parlamentarismens prinsipper*

Provinsforsamlingen i Kosovo startet sitt arbeide i begynnelsen av 2002. OSSE og ASI bidro da til å utvikle interne strukturer slik at alle partier eller grupperinger skulle få plass i en parlamentskomité. Fremfor alt fokuserte ASI på opplæring i demokratiske prosesser for de nyvalgte representantene. Fokus ble satt på åpenhet i prosessen, regler og prosedyrer, og på hvordan fremme og vedta lovforslag. I februar 2002 ble de aller fleste av parlamentsmedlemmene samlet til en konferanse om ”Prinsipper ved en parlamentarisk regjering”. I tillegg er det lagt vekt på at de folkevalgte skal utvikle økt kunnskap om hvordan et parlamentarisk system fungerer gjennom å utføre disse oppgavene i praksis. Etter hvert valg vil det bli økt fokus på opplæringen i parlamentariske prinsipper (Ghimici 2004: 6). Et annet tiltak som ble iverksatt i opplæringsøyemed var besøk til ulike andre land med et parlamentarisk demokratisk system. I mange tilfeller tok dette form som komitebaserte besøk slik at delegasjonene ble multietniske og sammensatt av ulike partier. Besøk og idèutveksling med andre demokratiske stater skal da føre til økt forståelse og kunnskap om hvordan et demokratisk system fungerer (ibid: 9).

Spesielt fokus har også blitt rettet mot de ulike minoritetene i Kosovo. Som nevnt i kapittel 3 har boikott vært et virkemiddel den serbiske koalisjonen har benyttet seg av. Dette er ikke et virkemiddel som er forenlig med parlamentariske prinsipper. Da det serbiske mindretallet boikottet provinsforsamlingen fra november 2002 til januar 2003 henvendte derfor en delegasjon fra OSSE og ASI seg direkte til de serbiske representantene og prøvde å overbevise dem om at konstruktiv dialog og aktiv deltakelse er det eneste som kan hjelpe den serbiske minoriteten. Opplæring ble gitt i hvordan de best mulig kunne benytte seg av mulighetene til å påvirke vedtak og beslutninger (ibid: 10-11).

Et annet viktig parlamentarisk prinsipp er at parlamentsmedlemmene skal delta aktivt i de ulike parlamentskomiteene. I begynnelsen ble hovedvekten lagt på forståelse av regler og prosedyrer. Senere har støtten blitt rettet mot spesielle komiteer og ofte direkte relatert til spesifikke prosjekter. Å sende lovforslag ut til offentlige høringer slik at komitémedlemmene får økt informasjon om sakene de skal behandle er et annet fokusområde for ASI. Dette har vært en suksess i Kosovo og har nærmest blitt innarbeidet som en rutine når lovforslag kommer til komiteene. Men de fleste komitémedlemmene er mest opptatt av å innhente råd fra internasjonale eksperter og ikke lokale organisasjoner og vanlige borgere. Dette er uheldig ved at det lokale sivile samfunn ikke blir involvert i den politiske prosessen rundt lovforslag (Ghimici 2004: 7).

### *Utvikling av partigrupper*

Arbeidet med å organisere de ulike partiene i partigrupper begynte i 2002. I april 2002 ble det gjennomført en konferanse om "Politiske partier i parlamentet". Konferansen satte fokus på partigruppenes rolle i provinsforsamlingen og forholdet mellom hver individuelle representant og denne representantens parti. I mai 2003 ble en rundbordkonferanse om inter-parti og intra-parti forhold i provinsforsamlingen gjennomført. Dette ble gjort for å forbedre forholdene innad og mellom de ulike partigruppene. Deltakerne diskuterte i tillegg ulike partistrukturer og rollene til de parlamentariske lederne. Ledere for alle de fem parlamentære gruppene deltok på konferansen. Siden begynnelsen av 2003 har hver enkelt partigruppe hatt kontorer og møterom til sin disposisjon. Dette har ført til mer regelmessige møter og lettet arbeidet for de ulike partigruppene. Opplæringsprogrammer for å få de ulike partigruppene til å holde flere konsultasjoner og fremme felles politiske standpunkt basert på rasjonelle argumenter har også blitt gjennomført (Ghimici 2004: 8).

### *Utøvende organ*

I mars 2002 ble det gjennomført en konferanse om en åpen og transparent lovgivende forsamling. Dette markerte starten på ASIs program om å skape en konstruktiv dialog

mellom de folkevalgte representantene og regjeringen. Mye av dette blir gjort for å bevisstgjøre regjeringen om at den skal stå til ansvar for sine handlinger ovenfor provinsforsamlingen. En praksis som har utviklet seg er at medlemmer av det folkevalgte organ stiller spørsmål skriftlig til regjeringen som da skal bli besvart i den følgende samlingen av regjeringen. Et annet element som skal føre til mer åpenhet er at ethvert lovforslag som blir fremmet av regjeringen skal bli lagt frem for provinsforsamlingen av den ansvarlige ministeren. Etter forslaget følger så en åpen debatt. Et annet aspekt som det er satt fokus på er oppfølgingen av lovene som det lovgivende organ vedtar. ASI gjennomfører derfor opplæringsprogrammer som veileder de folkevalgte om hvordan man kan følge opp implementeringen av lover. Disse tiltakene burde dermed føre til en større åpenhet og kontroll mellom regjeringen og provinsforsamlingen. Dette skal da skape en større ansvarsfølelse og styrke provinsforsamlingens rolle i systemet av "checks and balances" (Ghimici 2004: 8).

#### **4.4.3 Effekten av ASI på mangefull demokratisk kultur**

Som vist under redegjørelsen om manglende demokratisk kultur i kapittel 3 klarte ikke provinsforsamlingen i Kosovo å bli enige om utnevnelsen av en regjering før 4. mars 2002. Regjeringen ble ikke tatt i ed før i juni samme år. Denne utsettelsen påvirket også utnevnelsen av komitéledere i de ulike komiteene i provinsforsamlingen, slik at lite eller ingenting ble gjort i det folkevalgte organet. Tidlig i mai klarte de endelig å enes om hvordan de 16 komiteene skulle settes sammen. Arbeidet med å fungere som et lovgivende organ kunne da ta fatt. Men som beskrevet i kapittel 3 boikottet den serbiske koalisjonen arbeidet i forsamlingen. Flere ganger forlot de plenumsmøter på grunn av uenighet om saksutfallet. Fra november 2002 til februar 2003 boikottet de alle møter. Dette hadde riktignok lite innvirkning på arbeidet til provinsforsamlingen da de 22 representantene fra den serbiske koalisjonen ikke behøvdes for å oppnå bindende flertall ved lovvedtak. Den serbiske koalisjonen fikk i februar 2003 en ny, mer samarbeidsvillig parlamentarisk leder. Koalisjonen bestemte at de igjen skulle delta i provinsforsamlingen, og har etter det

deltatt mer aktivt i forsamlingens arbeid (Ghimici 2004: 13). Dette kan i stor grad skyldes at OSSE og ASI under boikotten direkte prøvde å formidle budskapet til den serbiske koalisjonen om at de best kunne påvirke provinsforsamlingen gjennom å delta konstruktivt i det parlamentariske arbeidet. Dermed kan OSSEs arbeide ha hatt en positiv effekt ved at de serbiske politikerne lærte at boikott ikke er et egnet virkemiddel hvis man vil oppnå påvirkningskraft i et parlamentarisk system. Det at den serbiske koalisjonen igjen opptok sine politiske forpliktelser kan også virke positivt på de lokale boikottene ved at man viser at hvis man skal ha noe som helst påvirkningskraft i et parlamentarisk system, må man delta konstruktivt i det politiske arbeidet.

Et eksempel som vitner om det motsatte er det at de kosovoalbanske partiene under boikotten av den serbiske koalisjonen vedtok resolusjoner som var uforenlige med grunnlovsrammeverket. Disse resolusjonene ble ikke godkjent av UNMIK, men det viser at de kosovoalbanske politikerne ikke tar hensyn til regelverket de er forpliktet til å følge (ICG 2003: 13). En av tankene bak dette kan være at de kosovoalbanske partiene vil vise sine velgere og samfunnet ellers at de er handlingslammet i forhold til å styre provinsen de er valgt til å styre. På denne måten vil de vise at den eneste løsningen på problemet er å gi dem større fullmakter og da helst selvstendighet. En annen side ved saken kan være at de vil provosere den serbiske koalisjonen slik at boikotten de iverksatte vil vedvare.

Etter at den serbiske koalisjonen oppga sin boikott skjedde det igjen noe som lammet hele det lovgivende organ. Nå var det imidlertid uenighet mellom de kosovoalbanske partiene som førte til en lammende konflikt. Denne konflikten truet i lang tid den sittende regjeringen, men man klarte å unngå et mistillitsforslag. Konflikten gikk ut på at broren til AAKs leder ble dømt for krigsforbrytelser under krigen med Serbia. I tillegg ble Fatmir Limaj, parlamentarisk leder for PDK, arrestert på bakgrunn av en tiltale fra Den internasjonale domstolen for det tidligere Jugoslavia. LDK nektet å støtte en PDK-resolusjon som skulle hindre dette. Både AAK og PDK truet på bakgrunn av dette å forlate koalisjonen (ibid: 13). Dette viser at i mange tilfeller har



de formelle politiske institusjonene blitt en arena hvor enkeltpersoner bruker sin makt for personlig vinning, heller enn å opptre som representanter for sine velgere. Dette kan ha en uheldig utvikling på hele den demokratiske prosessen. Dette viser også at det politiske systemet i Kosovo er sterkt preget av et patron-klient forhold ved at de folkevalgte følger lojalitet ovenfor sine klienter, ikke de demokratiske institusjonene.

Som nevnt tidligere i oppgaven hevder Barnes (2001) at handlinger av typen jeg har gjort rede for ovenfor, kan forklares ut fra en rasjonell aktør-teori. De politiske aktørene vil bruke de demokratiske institusjonene til å nå sine mål og fremme sine egne interesser. Dette kan være personlige eller politiske mål og interesser. Dette gjelder særlig i stater med svak økonomi og hvor det offentlige tjenestetilbudet er dårlig. Denne mangelen på en demokratisk kultur vil først forsvinne når demokratiet er konsolidert. I denne sammenheng vil det bety at de politiske aktørene tror de kan nå sine mål og interesser kun gjennom å gjøre dem forenlige med demokratiske spilleregler. For å oppnå dette må de demokratiske spillereglene institusjonaliseres, og brudd på disse reglene må møtes med effektive sanksjoner (ibid: 92). På bakgrunn av dette kan man hevde at ASI i liten grad har lyktes når det gjelder å institusjonalisere et velfungerende parlamentarisk system i Kosovo. Dette trenger ikke å skyldes at programmene som ASI har gjennomført er dårlige, men at de demokratiske institusjonene i seg selv lett lar seg misbruke og utnytte hvis ikke effektive sanksjonsmuligheter er tilstede for å hindre misbruk. Det er nettopp dette som er tilfelle i Kosovo, hvor det ikke finnes effektive sanksjoner mot den type handlinger som jeg har gjort rede for ovenfor.

Et eksempel på at selve den institusjonelle strukturen i Kosovo kan være en årsak til at man opplever en manglende demokratisk kultur er de 10 reserverte plassene i provinsforsamlingen og ministerposten serberne er sikret før i det hele tatt valget gjennomføres. En ministerpost er også reservert til de andre minoritetsgruppene i Kosovo. Barnes (2001: 95) hevder at reserverte plasser kan føre til at man på lang sikt ikke blir oppmuntret til å samarbeide med de andre politiske aktørene. Dette fordi de representantene som har reserverte plasser ikke føler noe insentiv til å dempe de

konfliktene som splitter samfunnet. Uansett hva de gjør vil serberne være sikret 10 plasser i provinsforsamlingen og en ministerpost etter neste valg, og dermed kan insentivet for samarbeid reduseres. Ser man det på denne måten kan selve sammensetningen av de demokratiske institusjonene i Kosovo ha en negativ effekt når det gjelder å få de folkevalgte til å samarbeide, og dermed oppnår man også en begrenset utvikling av den demokratiske kulturen.

En alternativ løsning for å styrke minoritetenes posisjon slik at de ikke blir totalt overstyrt kan være å etablere et konsosiert demokrati. Dette innebærer at det etableres ”parallelle samfunn” i samfunnet hvor hver gruppe representeres av sin egen elite. Tanken er da et samarbeid på eliteplan, og at de etniske gruppene ellers har minimal kontakt. Dermed kan sensitive spørsmål og problemer løses på elitenivå uten å involvere grasrota nevneverdig. På denne måten vil da ikke de følsomme problemene skape et stort engasjement på lokalnivå, noe som eventuelt kan begrense den etniske konflikten. Innenfor dette systemet kan man da innføre minoritetsveto eller gjensidig veto slik at ingen grupperinger blir overkjørt av flertallet. Problemet som kan oppstå da er et minoritetstyranni, men dette kan løses gjennom et gjensidig veto (Lijphart 1977). På samme måte som i Kosovo vil minoritetene med et slikt system oppnå økt makt og representasjon i forhold til valgresultatet, men på samme måte som de garanterte plassene kan dette minske insentivet for samarbeid ved at minoritetene er sikret representasjon. I Bosnia har man forsøkt med et konsosiert demokrati, men erfaringer derfra viser at dette systemet heller ikke har klart å etablere et stabilt og fredlig samfunn. Istedenfor har systemet forsterket og institusjonalisert det etniske skillet (Booth 2001: 13, 18).

Alt i alt kan man si at kunnskapen om hvordan et parlamentarisk system fungerer har blitt bedre blant de folkevalgte i Kosovo gjennom ASIs arbeide. Det at de serbiske representantene opphevet sin boikott av det politiske arbeidet kan være et eksempel på dette. Men problemet rundt en manglende demokratisk kultur er mer sammensatt, og politikernes vilje og interesse til å handle etter demokratiske prinsipper har ikke økt i nevneverdig grad. Det kan tyde på at mange politikere heller vil bruke de

demokratiske institusjonene som en arena for å provosere eller fremme personlig vinning for seg og sine partnere. Dette går på den politiske viljen til å drive konstruktiv og meningsfull politikk. Som vist ovenfor kan dette skyldes at politikerne arbeider etter sine egne interesser, og at det er rasjonelt for dem å nå sine mål gjennom å handle på denne måten. OSSE, gjennom ASI, har dermed ikke klart å endre politikernes vilje og interesse slik at de handler på en demokratisk måte. Dette kan i stor grad skyldes at det ikke eksisterer effektive sanksjonsmuligheter mot denne type oppførsel. Men som vist ovenfor kan også selve sammensetningen av parlamentet med reserverte plasser påvirke utviklingen av den demokratiske kulturen i negativ grad. Dermed kan man hevde at de demokratiske institusjonene i Kosovo i seg selv, ikke er tilstrekkelige for å håndtere utfordringen rundt en manglende demokratisk kultur i de folkevalgte institusjonene.

## 4.5 INSTITUSJONENES EFFEKT PÅ DE PARALLELLE STRUKTURENE

Som vist i kapittel 3 er en annen stor utfordring i Kosovo opprettholdelsen av gamle, og etablering av nye parallelle strukturer. Mye av årsaken til dette ligger i den etniske konflikten som medfører begrensninger på bevegelsesfriheten til store deler av den serbiske befolkningen. Dette skaper en situasjon som gjør det vanskelig for mange serbere å benytte seg av de offentlige tjenestene som finnes. I kapittel 3 redegjorde jeg hvordan dette særlig påvirket muligheten til skole og utdanning og tilbud om et tilfredsstillende helsetilbud. Disse tjenestene er underlagt de folkevalgte organenes ansvarsområde, og nedenfor vil jeg derfor kort diskutere hvilken effekt de demokratiske institusjonene har hatt på denne utfordringen.

UNMIK-forskrift 2000/45 presiserer kommunenes oppgaver og ansvarsområder. Gjennom denne forskriften er de ulike kommunene pålagt å tilby de samme tjenestene til alle folkegrupper. Minoritetene i Kosovo har med andre ord krav på et like godt tjenestetilbud som kosovoalbanerne. Til tross for dette blir mange av disse oppgavene forsømt. Dermed forsvinner mange av tilbudene befolkningen har

lovfestet rett til, og de som blir hardest rammet av dette er minoritetene (ICG 2004: 8). Så lenge oppgaver forsømmes kan man hevde at de demokratisk valgte institusjonene ikke fungere tilfredsstillende, og at de med å unnlate å tilby tjenester dermed forsterker heller enn å redusere behovet for parallelle strukturer. Dette gjelder innenfor både helse og utdanning.

En av årsakene til at tjenestetilbudet til minoritetene blir redusert er at enkelte kosovoalbanske politikere innenfor de demokratiske institusjonene bruker mangel på tjenestetilbud ovenfor minoritetene som et politisk virkemiddel. Det blir sett på som lite fordelaktig å legge forholdene til rette eller gi for mye ressurser til minoritetene. Hvis de er for "gavmilde" mot minoritetene frykter de at deres egne velgere vil vende dem ryggen ved neste valg (ICG 2004: 8). Det at tildeling av ressurser blir gjort til et politisk virkemiddel kan forklares ut fra interessene til politikerne. For dem er det rasjonelt å handle på denne måten ved at det er i deres egne og velgernes interesse. Dette er også en konsekvens av at partisystemet er basert på etnisitet og nasjonalisme. For politikerne har det mindre betydning hvordan den serbiske befolkningen har det. Når det i tillegg ikke finnes effektive sanksjoner mot denne type handlinger i de demokratiske institusjonene, vil med stor sannsynlighet denne type prioriteringer fortsette. Tilbakeholdelsen av ressurser fører også til større økonomisk knapphet blant minoritetene, noe som igjen forsterker det økonomiske motivet for å opprettholde de parallelle strukturene. For mange er det disse strukturene som gjør at de kommer seg gjennom hverdagen på en økonomisk tilfredsstillende måte. Istedenfor å minske behovet for parallelle strukturer bidrar de demokratiske institusjonene til økt behov for disse. Som nevnt ovenfor i punkt 3.2.2 går de ulike politiske boikottene som er iverksatt i noen av kommunene i Kosovo også ut over tilbudet til befolkningen. Disse kommunene blir handlingslammet og klarer dermed ikke utføre de tjenestene de er pålagt å utføre. Dette blir dermed også en faktor som forklarer behovet for de parallelle strukturene. Problemer innad i de demokratiske institusjonene har dermed en negativ effekt på problematikken rundt de parallelle strukturene.

Alt i alt viser dette at de demokratisk valgte institusjonene i liten grad klarer å håndtere utfordringen vedrørende de parallelle strukturene. Årsaken til dette er ikke institusjonene i seg selv, men de handlinger de som besitter posisjoner i institusjonene utfører. Dette igjen viser at institusjonene lett lar seg misbruke av de folkevalgte, og dermed blir løsningen for den serbiske minoriteten opprettholdelse av de parallelle strukturene. Dermed kan man også her hevde at de demokratisk valgte institusjonene i seg selv, ikke er tilstrekkelige med tanke på å håndtere utfordringen rundt de parallelle strukturene i Kosovo. For at disse institusjonene skal fungere tilfredsstillende må de fylles med en demokratisk substans. Dette vil bli videre diskutert i kapittel 5 om substansielt demokrati i Kosovo.

## **5. ANALYSE: SUBSTANSIELT DEMOKRATI I KOSOVO**

### **5.1 INNLEDNING**

I kapitel 4 viste jeg at de formelle demokratiske institusjonene i Kosovo ikke er tilstrekkelige for å løse konfliktene i provinsen. I flere tilfeller bidro de formelle demokratiske institusjonene til et økt konfliktnivå, og de forsterket dermed utfordringene Kosovo står ovenfor. Dette viser at de formelle strukturene alene ikke er tilstrekkelige til å håndtere konfliktnivået i Kosovo, og at de dermed må gis et demokratisk innhold slik at man kan oppnå et substansielt demokrati.

Kaldor og Vejvoda (1997) betrakter et substansielt demokrati som en prosess som er under kontinuerlig endring, hvor man regulerer maktrelasjoner slik at man maksimerer mulighetene for individer til å påvirke de forhold de lever under, og dermed øker muligheten til å delta i og påvirke debatter som tar for seg nøkkelspørsmål som påvirker samfunnet (ibid: 62). Dette innebærer hvordan de formelle strukturene er implementert i praksis og om borgerne i et samfunn deltar aktivt i de politiske prosessene. Kaldor og Vejvoda fremsetter enkelte kriterier som må være oppfylt for at et samfunn skal fungere som nevnt under definisjonen. Dette er en grunnlov som ivaretar menneskerettighetene, demokratisk utviklet politiske partier, pluralistiske og uavhengige massemedia, et nøytralt politisk byråkrati, lokale styresmakter og et aktivt sivil samfunn.

Jeg vil i analysen begrense meg til å vurdere i hvilken grad OSSE har klart å utvikle et pluralistisk og uavhengig media, demokratisk utviklede og fungerende partier og et aktivt sivil samfunn. Samtidig vil jeg se på om en positiv utvikling innenfor disse områdene eventuelt har hatt en modererende effekt på konfliktnivået i Kosovo.

Pluralistiske massemedia som opptrer profesjonelt og ikke tar side ved konflikter er viktig i et etnisk spent samfunn, slik at ingen etniske grupper blir ekskludert fra samfunnsdebatten, men at alle har minst en ”kanal” å ytre seg gjennom.

Politiske partier som er organisert slik at det oppmuntres til bred politisk deltakelse fører til at folk blir engasjert på flere plan i samfunnet, ikke bare eliten. I tillegg vil politiske partier som er basert på moderate ideologier i større grad virke modererende på en etnisk konflikt enn politiske partier basert på etnisitet. Politiske partier ble også diskutert i kapittel 4 i forbindelse med hvilken effekt gjennomføringen av valg har hatt på partisystemet. Analysen viste at dette har forsterket partisystemet som er basert på etnisitet og nasjonalisme, noe som viste seg å være uheldig for den demokratiske utviklingen. I dette kapittelet vil jeg se på hva OSSE har gjort for å utvikle partiene når det gjelder en moderering av deres politiske ståsted og budskap, men også den organisatoriske utviklingen vil bli vurdert.

Et aktivt sivilt samfunn skal være med på å kontrollere staten og dens handlinger. Et sivilt samfunn med kryssende etnisk medlemskap virker også mer modererende på en etnisk konflikt enn et sivilt samfunn med monoetniske organisasjoner.

Et viktig punkt ved etableringen av et substansielt demokrati blir dermed i hvilken grad dette kan bidra til utviklingen av kryssende skillelinjer som kan virke dempende på den etniske konflikten i Kosovo. En moderering av denne konflikten vil også med stor sannsynlighet bidra til håndtere de andre utfordringene Kosovo står ovenfor, da denne konflikten i all hovedsak ligger til grunn for de andre.

## 5.2 OSSEs UTVIKLING AV ET SUBSTANSIELT DEMOKRATI

### 5.2.1 Uavhengige og pluralistiske massemedia

For å regulere og utvikle uavhengige og pluralistiske media i Kosovo vedtok UNMIK gjennom forskrift 2000/36 at det skulle opprettes en midlertidig mediekommisjonær

(TMC). Denne institusjonen skal regulere alle typer media i Kosovo. TMC er et uavhengig organ, men er underlagt kontroll og mottar administrativ støtte fra OSSE. Alle medier må få tildelt en lisens av TMC for å kunne operere i Kosovo, og dermed binder de seg til å følge TMCs regelverk. Hvis det forekommer brudd på disse kan sanksjoner iverksettes (UNMIK/REG/2000/36). På bakgrunn av UNMIK-forskriftene 2000/36 og 2000/37 har TMC vedtatt to Codes of Conduct. Det ene tar for seg regulering av kringkastede media, og det andre tar for seg trykte media. Regelverket for massemedia er basert på de universelle menneskerettighetene, og alle ansvarlige redaktører i de ulike media må forplikte seg til å følge dette regelverket.<sup>19</sup>

TMCs forskrifter sier at alle programmer skal respektere internasjonale standarder når det gjelder respekt for de etniske, kulturelle og religiøse skillene i Kosovo. Ingen medier skal publisere materiale som oppmuntrer eller oppfordrer til kriminelle handlinger eller noe som kan føre til død, skader, vold eller ødeleggelse av eiendom. Ingen medier skal publisere materiale som er nedsettende om andre etniske eller religiøse grupper, eller materiale som hevder at noen på bakgrunn av tilhørighet til en etnisk eller religiøs gruppe er skyld i kriminelle aktiviteter. Alle medier skal jobbe for å referere nyheter nøyaktig, rettferdig og nøytralt, og at media skal belyse sakene de setter på dagsordenen fra ulike sider. Ingen medier skal heller opptre som organ for et enkelt parti ved at bare dets synspunkter blir belyst i dekningen av aktuelle nyheter. Ingen partier, grupper eller individer skal ekskluderes fra media. Media skal heller ikke publisere materiale som de vet er falskt, og alle kilder skal kontrolleres slik at det som kringkastes kan bekreftes. De samme reglene gjelder for de trykte massemedia.<sup>20</sup> Hvis det forekommer brudd på disse bestemmelsene kan man sende en klage til et eget appellorgan. I UNMIK-forskrift 2000/36 er det spesifisert hvilke sanksjoner som kan iverksettes hvis det forekommer brudd på TMCs Code of Conduct. Sanksjonene som kan iverksettes er: påbud om å sende/trykke en unnskyldning, advarsler, bøter, suspensasjon av lisenser, beslag av utstyr, stopp av

---

<sup>19</sup> Code of Conduct for the broadcast media in Kosovo: (2005 januar 28) [online].-URL: [www.osce.org/kosovo/bodies/tmc/bcoc.php3?lg=e](http://www.osce.org/kosovo/bodies/tmc/bcoc.php3?lg=e)



---

sendinger eller permanent inndragning av lisens. Disse sanksjonene skal da bidra til at media opptrer i tråd med de ulike forskriftene TMC har vedtatt.

I tillegg til den formelle reguleringen av media har OSSE gjennomført flere opplæringsprogrammer for både albanske og serbiske journalister i Kosovo. Disse opplæringsprogrammene har blitt gjennomført i flere omganger og tar for seg hvordan man driver tilfredsstillende objektiv journalistikk. Ovenfor minoritetene har OSSE også gjennomført egne prosjekter for å hjelpe slik at de skal kunne utvikle egne medier. Serbiske aviser har for eksempel blitt distribuert til de serbiske lokalsamfunnene i Kosovo slik at alle i Kosovo skal få tilgang til medier fra sine egne og da også på eget språk. OSSE gir også økonomisk støtte til ulike medieprosjekter slik at så mye informasjon som mulig skal kunne spres ut til befolkningen i Kosovo. OSSE har også vært en pådriver når det gjelder å opprette en statlig radio- og TV stasjon. Denne stasjonen heter Radio Television Kosovo (RTK), og sender både på albansk, serbisk, tyrkisk og romani (OSSEs årlige rapport 2000).<sup>21</sup>

I tillegg har OSSE arrangert ulike konferanser slik at journalister og redaktører fra både albansk og serbisk side kan utvikle et mer institusjonalisert nettverk samt utveksle informasjon. Dette skal da ideelt sett føre til en felles forståelse blant de ulike redaktørene og journalistene og dermed bidra til økt integrasjon mellom de to etniske gruppene. En annen konferanse i september 2003 førte til enighet om at det skulle etableres en selvregulerende institusjon som skal vedta egne "code of conduct" for de trykte media. Alle de tre journalistorganisasjonene i Kosovo deltok på konferansen. De ble også enige om at de ulike media skulle bistå hverandre når det gjelder å kunne bevege seg fritt i alle områder i Kosovo. Dette skal sørge for økt sikkerhet for journalistene slik at aktuelle saker kan rapporteres i ulike medier, og at etnisk tilhørighet ikke skal påvirke dette. Det ble også oppfordret til at journalistene i Kosovo etablerte en samlet fagforening slik at de kan stå mer samlet i forhold til

---

<sup>21</sup> OSSEs årlig rapport 2000:(2004 mai 10) [online].-URL:[www.osce.org/docs/english/misc/anrep00e\\_activ.htm#Anchor-1.-41834](http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep00e_activ.htm#Anchor-1.-41834)

styresmaktene. Andre ting som ble tatt opp var medias forhold til regjeringen og hvordan man kan opptre som en ”vakthund” ovenfor de folkevalgte.<sup>22</sup>

Regulering av media, ulike opplæringsprogrammer og felles konferanser skal da ideelt sett føre til en utvikling av pluralistiske og uavhengige massemedia i Kosovo. Massemedia av denne typen skulle man forvente at bidro til å moderere den etniske konflikten i provinsen ved at de ved eventuelle konflikter belyser hendelser fra mer enn en side. Dette vil da føre til at befolkningen får et mer riktig bilde av en eventuell konflikt, noe som igjen kan føre til at konflikten dempes og at befolkningen får mulighet til å danne sin egen mening om eventuelle hendelser, og ikke nødvendigvis ”kjøpe” det media publiserer og presenterer. Nedenfor vil jeg diskutere om dette er tilfelle i Kosovo i dag. Jeg vil bruke opptøyene i mars 2004 for å se om media opptrådte i henhold til forskriftene TMC har vedtatt, og om OSSEs arbeid med utvikling av media dermed har vært vellykket.

### **5.2.2 Medias rolle under opptøyene i mars 2004**

Opptøyene i Kosovo fra den 17. til 19. mars 2004 er beskrevet i kapittel 4. Der viste jeg at de formelle institusjonene ikke klarte å begrense, men heller bidro til å øke konflikten under opptøyene. Når det gjelder media i Kosovo viser det seg at de også opptrådte sterkt kritikkverdig. Allerede før opptøyene brøt ut klarte ulike medier å bygge opp en negativ stemning i provinsen. På kvelden 16. mars sendte den offentlige TV-kanalen RTK (som er opprettet og støttet av OSSE) et intervju med en tolv år gammel gutt som angivelig hadde vært med på å bli jaget i elva Ibar av en serbisk mobb slik at tre av hans kamerater døde. Journalisten rapporterte at guttene hadde blitt jaget i elva selv om gutten selv ikke eksplisitt sa dette. Flere oppdateringer kom i løpet av kvelden, og hele tiden kom det meldinger som uttrykte en følelse av krisestemning. Ekstreme nasjonalister fikk ytre seg på TV og fremmet anklager mot ”serbiske banditter” som hadde drept de tre guttene. Alt dette ble publisert uten at

---

<sup>22</sup> Om OSSEs mediekonferanser: (2004 mai 10) [online].-URL: [www.osce.org/news/generate.php3?news\\_id=3676](http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=3676) og [www.osce.org/news/generate.php3?news\\_id=3533](http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=3533)

---

historien kunne bekreftes. Allerede her brøt RTK en av TMCs forskrifter som sier at alle kilder skal dobbelsjekkes og at ingenting skal kringkastes uten at det er bekreftet.

Den 17. mars fortsatte TV-sendingene med å sende bilder fra kamper og hysteriet i gatene. Budskapet som ble formidlet gikk ut på mobilisering og at den etniske albanske nasjonen var under angrep. I tillegg ble det hevdet at folk strømmet til for å forsvare den albanske nasjonen, noe som kunne oppfattes som en indirekte oppfordring til å delta i kampene. Avisene dagen etter rettet fokus på de albanske ofrene, forbrytelsene mot serberne ble ikke nevnt. Den 18. mars fortsatte RTK å sende reportasjer som var fokusert på helt andre ting enn den uretten som ble begått mot serberne. For eksempel gjorde de en stor sak ut av at to pistoler hadde blitt konfiskert blant serbere i Obilic, mens den sanne historien var angrep, plyndring og påtenning av serbiske hjem. Andre virkemidler RTK brukte var å fokusere på godheten blant kosovoalbanerne da de overleverte en skadet nonne til politistyrkene. Ingenting ble nevnt om at grunnen til at hun ble evakuert skyldtes at klosteret hun tilhørte hadde blitt påtent av en kosovoalbansk mobb. Dagen etter unnlot fremdeles media å rapportere om skadene på de serbiske hjemmene og kirkene. De gav et bare et lite inntrykk av volden som hadde oppstått, og unnlot å nevne de serbiske lidelsene. Historien om 125 til 145 serbiske hus som hadde blitt brent til grunnen i landsbyen Svinjare ble ikke publisert før 28. mars (ICG 2004: 26).

Opptreden til de ulike mediene i Kosovo under opptøyene bidro i stor grad til å hisse opp lynsjestemningen blant kosovoalbanerne i provinsen. Når en sak til de grader blir ensidig belyst med gjentatte beskyldninger mot serbere, vil konflikten med sikkerhet ikke modereres. Folk har tilbøyelighet til å tro det de ser på TV. Når en sak blir belyst fra bare en side blir det i tillegg vanskelig å danne sin egen mening om hva som egentlig skjer. Dermed blir det lett for kosovoalbanerne å kaste seg på den opprørske stemningen mot serberne, særlig når man gjennom den offisielle TV-kanalen får beskjed om at deres egen nasjon er under angrep. RTKs formidling av bakgrunnen for opptøyene og opptøyenes natur bidro dermed i stor grad til at konflikten ble så omfattende som den ble. Det at mediene opptrådte som de gjorde

viser også at OSSEs tiltak og programmer for å sikre uavhengige og pluralistiske media til nå ikke har vært videre vellykket. Ideelt sett burde media gitt et balansert inntrykk av konflikten og ikke hausset opp stemningen. På bakgrunn av dette kan det også virke som de ulike opplæringsprogrammene om hvordan man driver objektiv journalistikk har hatt liten effekt.

Etter opptøyene gransket TMC medias dekning av konflikten. Denne granskningen viste at det hadde forekommet klare brudd på TMCs regelverk. Som resultatet av granskningen ble iverksatt sanksjoner mot tre av de største TV-kanalene i Kosovo, deriblant RTK. Sanksjonene gikk ut på at de tre kanalene måtte avsette en viss pengesum som skal gå til opplæring av journalister og redaktører når det gjelder håndtering og dekning av konflikter. Dette ble sett på som en mer konstruktiv måte å løse problemet på enn å la dem betale en bot.<sup>23</sup> Disse sanksjonene vil dermed føre til økt fokus på problematikken rundt objektiv og balansert journalistikk. Som nevnt ovenfor har denne type opplæring blitt gjennomført tidligere uten at det har hatt en ønsket effekt. Men med tanke på at man lærer av erfaring, vil de nye opplæringsprogrammene kunne ha en mer positiv effekt ved at redaktører og journalister så de alvorlige konsekvensene av opptøyene som media var delaktige i å starte og øke omfanget av.

En av medias viktigste roller i et demokrati er, som nevnt ovenfor, å belyse nyheter og hendelser fra flere sider. Dette er særdeles viktig i områder hvor det eksisterer en etnisk spenning. Der må både kringkastede og trykte media være forsiktige når de formidler nyheter slik at de minimerer det følelsesmessige innholdet og sørger for en moden, ansvarlig kontekst. Nøyaktighet rundt fakta, tone og kontekst i rapporter som berører aspekter ved etnisitet er veldig viktig for å forhindre at media blir en katalysator for vold.<sup>24</sup> Dette er også et av tiltakene som Carothers fremmer i sin mal for demokratiassistanse. I et samfunn som er preget av konflikt er det særdeles viktig at media fremmer forsoning og moderasjon slik at det virker konfliktdempende på

---

<sup>23</sup> Om TMCs sanksjoner: (2005 april 29) [online].-URL: [www.imc-ko.org/article.php?id\\_article=126](http://www.imc-ko.org/article.php?id_article=126)

<sup>24</sup> TMCs rapport om opptøyene i mars 2004: (2004 november 22) [online].-URL: [www.osce.org/documents/mik/2004/04/2765\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2004/04/2765_en.pdf)

samfunnet (Carothers 1999: 238-239). Offisielt finnes det multietniske medier i Kosovo. RTK er for eksempel pålagt at 15 prosent av kanalens sendetid skal være minoritetsprogrammer. OSSE og andre NGOer belønner i tillegg medier som har en multietnisk profil. På lokalt nivå finnes det også utveksling mellom serbiske og albanske medier. I Gnjilane har for eksempel lokale serbiske og albanske radiostasjoner utvekslet programproduksjoner, og i Mitrovica eksisterer det et samarbeid mellom Radio Contact Plus i nord og Radio Mitrovica i sør (Simonsen 2004: 304). Dette kan tyde på at OSSEs arbeid har hatt en positiv effekt på medias utvikling i Kosovo når det gjelder å gjøre det pluralistisk, men at dette i det store og hele ikke er tilstrekkelig, siden at media i enkelte situasjoner som under opptøyene i mars 2004, bidrar til et økt konfliktnivå,

Årsakene til at media ikke har utviklet seg til å bli en viktig brikke i modereringen av den etniske konflikten ligger i stor grad i konflikten selv. Når samfunnet generelt er preget av mistro mellom de ulike etniske gruppene vil også media preges av dette. De albanske reporterne identifiserte seg med og deltok på demonstranternes side. Journalistene i Kosovo har trolig kunnskap om hvordan man driver objektiv journalistikk, men når slike hendelser skjer er viljen til å utføre denne type journalistikk ikke tilstede. Dette har ikke de ulike programmene eller kursene til OSSE klart å fange opp eller gjøre noe med. I teorien er alle parter enige om hvordan dette skal gjøres, men når alvorlige hendelser skjer klarer ikke de ulike mediene å moderere seg. De henger seg på stemningen som råder ellers i samfunnet. Når media lar seg rive med forsterkes denne stemningen, og dermed fungerer media som en katalysator for den voldelige stemningen i provinsen, slik at denne eskalerer til voldelige handlinger. Man kan dermed konkludere med at OSSE fremdeles har et stykke å gå når det gjelder utviklingen av uavhengige og pluralistiske media i Kosovo. Men OSSEs bidrag for å bedre mediesituasjonen i Kosovo, for eksempel gjennom etablering av flere medieaktører og samarbeid på tvers av det etniske skillet, har bidratt til å gjøre situasjonen bedre enn den ville vært uten denne formen for demokratiassistanse. Å etablere uavhengige og pluralistiske media må også ses på som en læringsprosess som man må gi tid til å utvikle seg. Men til tross for dette er

allikevel situasjonen den i Kosovo i dag at medias håndtering av konfliktfylte hendelser ikke er tilfredsstillende med tanke på uavhengighet og profesjonalitet, og at media dermed ennå ikke har nådd et velfungerende og tilfredsstillende stadium enda. Ut fra dette kan man dermed hevde at et av Kaldor og Vejvodas krav til et substansielt demokrati i liten grad er tilfredsstilt i Kosovo.

### **5.2.3 Politiske partiers rolle i et substansielt demokrati**

For å bidra til stabilitet og forsoning i Kosovo må OSSE ta sikte på at partiene utfyller tre vesentlige roller: 1) tale for og fremme borgernes interesser, 2) strukturere den politiske konkurransen i samfunnet og forme det politiske landskap, og 3) bidra til politiske grupperinger som kan regjere ansvarlig. I tillegg må politiske partier være representative organisasjoner som baserer seg på demokratiske verdier. Partier basert på moderate ideologier bidrar også i større grad til moderering av den etniske konflikten enn partier basert på etnisitet, religion eller regional identitet. Partier med en indre demokratisk struktur er også viktig, slik at partiene ikke blir redskaper for sterke personligheter som vil fremme egne interesser og ønsker. Partier som oppretter forbindelser med ulike andre sosiale og politiske organisasjoner er også et viktig element i den demokratiske utviklingen av et samfunn. Dette innebærer også at de er villige til å danne styringsdyktige koalisjoner med hverandre (Carothers 1999: 142-143). Målet om at partier ikke skal være basert på etnisitet, men på moderate ideologier, åpner opp muligheten for et multietnisk medlemskap i partiene. I Kosovos tilfelle vil dette bety at den dominerende skillelinjen i samfunnet krysses. Dette vil da bli et viktig element i å moderere den etniske konflikten i et samfunn. Er de politiske partiene basert på etnisitet vil medlemskap i partiene blir sammenfallende med den etniske skillelinjen, noe som igjen vil forsterke den. Målet til OSSE bør dermed være utviklingen av partier som ikke er basert på etnisitet, men på moderate ideologier. Utvikling av nettverk mellom de politiske partiene, og da ideelt sett også på tvers av etnisk tilhørighet, vil også være en viktig komponent i modereringen av den etniske konflikten. I tillegg bør OSSE bidra til at de ulike partiorganisasjonene utvikler en

---

indre demokratisk struktur, slik at de ikke blir redskaper for sterke personligheter og eliter. Dette vil da føre til en mer aktiv deltakelse blant flere samfunnslag.

#### **5.2.4 OSSEs programmer for utviklingen av politiske partier**

OSSE har som mål å utvikle levedyktige og uavhengige partier. Partiene trenger modernisering når det gjelder gjennomføring av valgkamp, styringspraksis, struktur, standard og formulering av politikk. Selve innholdet i de politiske budskapene er også noe partiene trenger assistanse til. Opplæringsprogrammer i Kosovo ble gjennomført for å bygge opp de politiske partienes kapasitet når det gjelder forhold til opposisjonen, forholdet til media og de andre partiene, hvordan man kan bygge en levedyktig politisk plattform, valgkamptrening og spesialopplæring for partier som representerer minoriteter. For å utvikle dette har OSSE gjennomført ulike Political Party Consultative Forums (PPCF). Disse forumene skal inspirere til dialog mellom de ulike partiene, samt opprette kontakt med et internasjonalt miljø. Innenfor disse forumene kan også partiene motta konsultasjoner fra CEC når det gjelder spørsmål vedrørende valg. Et annet viktig aspekt er kvinners rolle i politikken. Et spesialprogram som heter ”Kvinner i politikken” er blitt iverksatt. Dette programmet jobber for å øke kvinners deltakelse i alle sektorer i samfunnet. Målet er å få kvinner aktivt med i partienes politikk-utforming og dermed øke kvinners påvirkning på samfunnsrelaterte avgjørelser. I følge CECs valgregel 8/2002 må alle partilister være sammensatt slik at et kjønn minimum oppnår 1/3 representasjon.<sup>25</sup> Avdelingen for politiske partier bistår i tillegg de politiske partiene i utvikling av forståelige og realistiske partiprogrammer. Et eksempel kan være diverse seminarer som ble gjennomført i 2000. Disse tok for seg forholdet til offentligheten og media, hvordan organisere et parti og hvordan utvikle en politisk plattform. I tillegg ble det gitt valgkamptrening for over 250 valgkamparrangører, og rundt 250 pressetalsmenn fikk opplæring i hvordan man på best mulig måte håndterer pressen. De ulike

---

<sup>25</sup> Om kvinners deltakelse i politikken:(2004 mai 12) [online].-URL:  
[www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/39c9a33b4f391a4385256c67006b01c4?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/39c9a33b4f391a4385256c67006b01c4?OpenDocument)

servicesentrene som er etablert i Kosovo ble brukt til gjennomføringen av opplæringen, slik at et rettferdig og sikkert miljø kan brukes til partimobilisering. OSSE oppmuntret i tillegg partier til å fokusere på konkrete lokalpolitiske saker, og ikke nasjonale spørsmål ved lokalvalg.<sup>26</sup>

### **5.2.5 Hvilke typer partier finnes i Kosovo i dag?**

Som beskrevet i kapittel 4 er så å si alle partiene i Kosovo basert på etnisitet og nasjonalisme. Ved provinsvalget i november 2001 var det fire partier som dominerte. LDK, PDK og AAK er albanske partier, mens den serbiske koalisjonen (Povratak) er rent serbisk. Dette gir Kosovo et todelt partisystem hvor man på den dominerende siden har de albanske partiene, og på den andre siden de serbiske. I all hovedsak har dette partisystemet sin bakgrunn i debatten om provinsens fremtidige status, hvor de ulike partiene er basert på en nasjonalistisk ideologi med fokus på spørsmål rundt etnisk historiske roller, og Kosovos uavhengighet eller reintegrering med Serbia. Partiene er ikke klart delt når det gjelder ideologisk ståsted verken økonomisk, politisk eller kulturelt (Coccozzelli 2004: 2). En av de viktigste årsakene til at partiene fokuserer så ensidig på løsrivelse eller integrasjon er historien som ligger i dannelsen av hvert parti. De albanske partiene har sin legitimitet i løsrivelse fra Serbia. AAK og PDK er direkte etterkommere av UCK, og LDK var det partiet som tok opp kampen mot Milosevic på 90-tallet. Deres eneste mulighet til å oppnå det partiet er basert på er å nå sine mål om selvstendighet for Kosovo. Det er også denne saken partiene har gått til valg på. Skulle de se bort fra dette kravet nå vil mye av deres grunnlag for eksistens forsvinne (ibid: 7). Utviklingen av partier som ikke er basert på etnisitet men ideologi har i all hovedsak dermed ikke funnet sted i Kosovo. Dermed kan man også hevde at kriteriet for et substansielt demokrati om at partier bør være basert på moderate ideologier ikke er tilfredsstillt, og at OSSEs arbeid på dette området dermed ikke har vært videre vellykket. Dette fører da til at ingen av de mest innflytelsesrike

---

<sup>26</sup> OSSEs årlig rapport 2000:(2004 november 10) [online].-URL: [www.osce.org/docs/english/misc/anrep00e\\_activ.htm#Anchor-1-41834](http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep00e_activ.htm#Anchor-1-41834)



partiene har en velgeroppslutning som er blandet av de ulike etniske gruppene. Med fravær av slike partier vil partistrukturen i Kosovo med stor sannsynlighet ikke bidra til å moderere den etniske konflikten. De ulike partiene står steilt på hver sin side av konflikten og gjentar de samme argumentene om løsrivelse eller fortsatt eksistens under Serbia og Montenegro. Dermed forsterker partistrukturen i Kosovo etnifiseringen i provinsen.

Det organisatoriske aspektet ved de ulike partiene er heller ikke tilfredsstillende i Kosovo i dag. I følge ICG (2004: 34) har de fleste partiene utviklet en elitepreget struktur hvor tidligere og nåværende ekstremister er ledere. LDK, PDK og AAK har tatt kontroll over hele regjeringen, og delt opp og fraksjonalisert de ulike departementene og underlagt regjeringen sitt patron-klient system. Dette gjør at det skapes en politisk elite som beveger seg på overflaten i samfunnet, ikke et partisystem med dype røtter inn i samfunnet med et aktivt grasrotengasjement. Utviklingen er uheldig med tanke på at i et substansielt demokrati skal ideelt sett alle samfunnslag delta aktivt i den politiske prosessen. Uten et lokalt engasjement vil et demokrati fremstå som et elitefenomen. Patron-klient forholdene innenfor partistrukturene i Kosovo har også uheldige konsekvenser for byråkratiet. Hvis byråkratiet er kontrollert av de politiske partiene vil det bli lite rom igjen for et uavhengig, nøytralt byråkrati som kan virke modererende på styresmaktene. Dette vil skape et mer korrupt system hvor lederne i partiene sitter med full kontroll over hele samfunnsstyringen. I Kosovo i dag foregår valg med lukkede lister. Mange hevder at dette er en av hovedårsakene til at patron-klient forholdet opprettholdes. Derfor er det foreslått et system med åpne lister slik at patron-klient forholdene i Kosovo synliggjøres og dermed brytes opp. Faren er imidlertid at hierarkiene endrer seg fra å være sentralisert til å bli mer basert på lokale maktstrukturer.

Et eksempel for å illustrere at politikerne i Kosovo ikke har kontakt med eller tar hensyn til grasrota i provinsen er at den politiske eliten fokuserer på saker befolkningen generelt blir mindre og mindre opptatt av. En undersøkelse gjort av FN i Kosovo viser nå at den kosovoalbanske befolkningen er mer opptatt av den

økonomiske utviklingen og arbeidsledigheten i provinsen enn spørsmålet om provinsens fremtidige status. Den serbiske befolkningen er mest opptatt av personlig sikkerhet og bevegelsesfrihet. Til tross for at befolkningen blir mer og mer opptatt av lokale spørsmål fortsetter de politiske partiene å fokusere på nasjonalisme og etnisitet (Cocozzelli 2004: 2). Det har dermed ikke blitt utviklet en organisatorisk plattform som fanger opp lokale temaer og problemer slik at disse blir diskutert og satt på dagsordenen. Hadde den interne strukturen vært mer demokratisk utviklet i partiene ville de i større grad ha fanget opp og fokusert på de sakene befolkningen er opptatt av. Dette viser at patron-klient forholdet i Kosovo fører med seg uheldige virkninger på samfunnet og den demokratiske utviklingen. Sterke personligheter setter sin egen politiske kamp foran det å representere de som faktisk har valgt dem som sine representanter. Dette fører igjen til at partiene mister legitimitet blant befolkningen.

Ved å fremdeles fokusere på den uavklarte statusen forsterker også de politiske partiene i Kosovo den etniske konflikten og øker etnifiseringen i samfunnet. Hvis de politiske partiene hadde satt fokus på ideologi, sikkerhet, økonomi og arbeidsledighet kunne dette ført til at befolkningen stemte på tvers av det etniske skillet ved valg. Dette ville vært et stort og viktig bidrag til forsoningsarbeidet i provinsen. Slik situasjonen ser ut i dag virker dette urealistisk. Den politiske eliten kan argumentere for at økonomien vil blomstre hvis Kosovo blir selvstendig eller statusen på provinsen blir avklart. Partiene vikler seg på denne måten inn i en negativ spiral som er vanskelig å komme seg ut av. Ingen av de mest innflytelsesrike partier tør ta det første steget ved å basere sin politiske legitimitet på andre saker enn løsrivelse. Dette vil kunne føre til tap av maktposisjoner og en marginalisering av partiet. Dermed fortsetter de i samme mønster som før, noe som fører til at den demokratiske utviklingen stopper opp.

En positiv utvikling har imidlertid skjedd i AAK, ved at partiet har vist stadig mer moderate tendenser. Partiet ble dannet som en koalisjon av tre grupperinger i 2000, men innen provinsvalget i 2001 hadde den mest konservative og den mest nasjonalistiske grupperingen trukket seg ut. Før lokalvalget i 2002 hadde dermed

AAK etablert seg som et moderat parti som dekket hele Kosovo, selv om det hadde et sterkt regionalt preg. Partiet har i motsetning til LDK og PDK utviklet en respektert politisk profesjonalitet. Partiets organisasjon er klar, effektiv og med en utstrakt grad av indre demokratisk struktur. Partiet har også et betydelig kvinne- og ungdoms medlemskap, som er delaktig i partiets avgjørelsesprosedyrer. Dette gjør partiet fremtidsrettet. Dessuten har partiet klart å skaffe seg et rykte som et moderat alternativ. Dette til tross for at partiet ikke har et klart ideologisk ståsted. Partiet hevder å være et sentrumparti, og benytter seg av en fornuftig retorikk i kampen for et selvstendig Kosovo (Cocozzelli 2004: 6). Dette viser at det finnes en moderat kime i det politiske livet i Kosovo, men fremdeles er AAK basert og dannet på bakgrunn av selvstendighet for Kosovo.

Et problem i Kosovo er, som nevnt tidligere, patron-klient forholdene i politikken. Dette får også uheldige konsekvenser på lokalt nivå. Vi så av analysen i kapittel 4 at flere av boikottene på lokalt nivå skyldtes en sterkt sentralisert styring fra partiene. Dette gjør at de lokale partiene ikke tar hensyn til lokale forhold, selv om disse kan være vesentlig forskjellig fra sentrale forhold. Dermed ender man opp med en situasjon hvor de sentrale politikerne i de store byene kontrollerer hva de lokale enhetene skal gjøre. De serbiske partiene står overfor en enda større utfordring enn de albanske, ved at de må ta hensyn til forholdene innad i Serbia samtidig som de opererer i Kosovo. Koalisjonen Povratak består av serbiske partier med base i Kosovo og serbiske partier som har hovedsete i Beograd. De som har tilhørighet til Beograd jobber i all hovedsak med interne serbiske spørsmål, mens de i Kosovo må fokusere på forholdene i Kosovo og til det internasjonale nærvær. Dermed ender ofte debatter om lokale forhold i å diskutere reformer innad i Serbia og om spørsmål knyttet til provinsens fremtidige status. De serbiske partiene jobber dermed for å beholde Kosovo i Serbia, ikke fordi dette nødvendigvis er til det beste for Kosovo, men fordi dette er en del av deres politiske posisjon i Serbia (Cocozzelli 2004: 2). Dette fører igjen til at utfordringer og problemer i lokalsamfunnet forblir uløste. De politiske styringene fra toppen virker da hemmende både på utviklingen av lokaldemokratiet i Kosovo og hemmende på konstruktive løsninger på problemer i

Kosovo generelt. En udemokratisk indre struktur i partiene bidrar heller ikke til gode erfaringer med et demokratisk system for folk flest. I verste fall skapes det et vrangbilde av hvordan et demokrati fungerer og hele den demokratiske læringsprosessen blir dermed misledende.

Alt i alt kan man hevde at OSSE har bidratt til å etablere et flerpartisystem i Kosovo som gir velgerne mange valgmuligheter ved valg. Dette tilfredsstiller et av kjernepunktene i et demokrati. Men det faktum at partiene i Kosovo er basert på etnisitet og samtidig har utviklet en lite demokratisk indre struktur viser at OSSEs programmer for å utvikle de politiske partiene til nå ikke har lyktes i tilstrekkelig grad. Med tanke på AAKs utvikling mot et mer moderat politisk ståsted kan man likevel hevde at utviklingen har kommet lengre enn hvis OSSE ikke hadde vært tilstede i Kosovo. Til tross for en viss positiv utvikling kan man ikke hevde at partiene i Kosovo oppfyller kravene til partier i et substansielt demokrati. På bakgrunn av partienes historie og den uavklarte situasjonen i provinsen kan det også i fremtiden bli vanskelig for de politiske partiene å danne politiske plattformer som er basert på ideologier som krysser den etniske skillelinjen. Som vist i kapittel 4 forklarer Wimmer (2003) dette ved at politiske partier basert på etnisitet kun har et segment i samfunnet de kan søke politiske støtte i. Dermed blir det vanskelig for de etniske partiene å bevege seg utenfor dette segmentet.

### **5.2.6 Utvikling av et aktivt sivilt samfunn**

Som nevnt i teorikapittelet kan et sivilt samfunn defineres som en samlebetegnelse for de grupperinger, foreninger og organisasjoner som eksisterer mellom og uavhengig av privatsfæren og staten i et demokratisk samfunn (Østerud et.al 1997: 252). Dette innebærer da en arena hvor frivillige kollektive handlinger oppstår rundt felles interesser, mål og verdier. I teorien er det sivile samfunns institusjonelle form forskjellig fra staten, familien og det økonomiske marked, men i praksis er skillene mellom disse samfunnsinstitusjonene ofte komplekst og uoversiktlig. Det sivile

---

samfunn omfatter en rekke rom, aktører og institusjonelle former med en varierende grad av formalitet, autonomi og makt.<sup>27</sup>

Et aktivt sivil samfunn blir dermed en viktig komponent i et demokrati ved at det fremmer befolkningens interesser overfor styresmaktene, og at det bevarer og fremmer demokratiske verdier. Samtidig fungerer det sivile samfunn som en kontrollmekanisme mot styresmaktene ved at det setter fokus på deres eventuelle mangelfulle arbeid. Det sivile samfunn blir dermed befolkningens og velgernes arena for å påvirke de folkevalgte i perioden mellom valg. Samtidig kan et velutviklet sivil samfunn fungere som en konfliktdemper ved at medlemmer av ulike organisasjoner ideelt sett skal komme fra ulike grupperinger i samfunnet, deriblant ulike etniske grupperinger. Et slikt blandet etnisk medlemskap i organisasjoner vil være en viktig komponent i å moderere en etnisk konflikt (Blair et.al 2004). I Kosovo vil det derfor være ønskelig med organisasjoner med medlemmer fra de ulike etniske gruppene. På denne måten vil konflikten bli redusert på grasrotnivå, noe som vil være gunstig med tanke på å redusere det generelle konfliktnivået.

Å utvikle et sivil samfunn er demokratisering nedenfra, ikke ovenfra slik som etablering av statlige institusjoner og valg er. Det sivile samfunn er substansen i samfunnet mellom enkeltindividene og staten, og aktiviserer dermed befolkningen slik at et aktivt demokrati oppstår. I et samfunn som er midt i en demokratiseringsprosess er organisasjoner som har fokus på sosialpolitiske spørsmål som er i henhold til den offentlige interesse viktige. Eksempler på denne type organisasjoner er de som engasjerer seg i valgobservasjon, utdanning, menneskerettigheter, antikorrupsjon, miljø, kvinners rettigheter, media og fagforeninger (Carothers 1999: 209). Jeg vil nå først kort gjøre rede for ulike tiltak OSSE har gjennomført for å utvikle et aktivt sivil samfunn i Kosovo. Deretter vil jeg diskutere i hvilken grad de har lyktes med dette, og om det dermed har hatt en modererende effekt på den etniske konflikten i provinsen.

---

<sup>27</sup> Centre for Civil Society at LSE: (2005 februar 25) [online].-URL: [www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm)

### 5.2.7 OSSEs bidrag i utviklingen av et aktivt sivil samfunn

OSSE bistår både nye og gamle organisasjoner med å bygge opp sin kapasitet, samtidig som opplæring blir gitt i hvordan man fungerer i et åpent samfunn hvor man må stå ansvarlig for sine handlinger. Spesiell oppmerksomhet er rettet mot hvordan det sivile samfunn kan arbeide effektivt som både kritiker og støttespiller til de ulike politiske enhetene i Kosovo. Dette gjelder i forhold til regjering, parlament og byråkrati. OSSE har etablert en rekke samfunnssentre i Kosovo. Disse er etablert i enkelte lokalsamfunn og har fokus på å fremme lokal samfunnsdeltakelse.

Samfunnssentrene arbeider mot å skape og støtte forhold som øker hver enkelt borgers påvirkningskraft lokalt. Sentrene kan brukes som læringslokaler, kontorplass for organisasjonene, og assistere samfunnsbaserte initiativ til å påvirke den demokratiske utviklingen. De ansatte har blitt opplært på forskjellige områder, og denne kunnskapen skal de videreformidle til resten av lokalsamfunnet.<sup>28</sup>

I 2002 opprettet OSSE, i samarbeid med ODIHR, et Civil Society Academy (CSA). Dette ble etablert for å utvikle kompetansen til potensielle ledere, og for å utvikle nettverk mellom organisasjoner som er i stand til å mobilisere det sivile samfunn på områder som berører innbyggere og samfunn på politisk viktige områder. Den første konferansen som CSA gjennomførte var en tre dagers workshop hvor ledere fra 20 ikke-statlige organisasjoner fra 8 regioner i Kosovo møttes for å diskutere og øke sine ferdigheter når det gjaldt prosjektstyring, offentlig formidling og teambuilding. I tillegg ble det fokusert på demokratiseringsprosessen i provinsen, viktigheten av et sivil samfunn, kjønn, effektiv kommunikasjon, konfliktmekling, menneskerettigheter og lederskap. Gjennom å øke representantenes teoretiske kunnskap og forståelse håper man at de vil utvikle sin kompetanse og kapasitet på disse områdene. Disse representantene skal da ideelt sett formidle videre sin kunnskap til sine respektive

---

<sup>28</sup> OSSEs om sivil samfunn: (2004 mars 20) [online].-URL: [www.osce.org/kosovo/democratization/public\\_life.php3](http://www.osce.org/kosovo/democratization/public_life.php3)

lokalsamfunn. Programmet skulle vare i ett år, men på grunn av vellykkede resultater ville dette programmet fortsette å eksistere.<sup>29</sup>

Et eget initiativ ble også rettet mot å utvikle nettverk mellom ikke-statlige organisasjoner. Et viktig aspekt er at slike nettverk blir utviklet mellom serbiske og kosovoalbanske organisasjoner. Dette skal da ideelt sett føre til en bedre forståelse for hverandre og øke muligheten for forsoning, noe som igjen er med på å dempe konfliktnivået i provinsen. OSSE samarbeider med Kosovar Civil Society Foundation for at de ulike organisasjonene skal samle seg i nettverk. Rådgivning blir gitt til aktører i det sivile samfunn om muligheter til å etablere felles råd av ulike organisasjoner. Dette skal da føre til at organisasjonene utvikler et nettverk, og et samlet organ skal utøve større press på styresmaktene. Dette vil da ideelt sett styrke organisasjonenes lobbyvirksomhet og påvirkning, noe som vil føre til økt kvalitet på de lovgivende og politikk-utformende organer (Blair et.al 2004). Et annet program er utviklet med tanke på de andre minoritetene i Kosovo. Dette går ut på å gi opplæring til representanter fra romanifolket, den egyptiske minoritet og den tyrkiske minoritet i å forholde seg til statlige autoriteter som for eksempel politi, lokale styresmakter og sosialtjenester. Hvordan demokratiske institusjoner fungerer, og hvordan man kan påvirke dem, blir det også satt fokus på i programmet.<sup>30</sup>

### 5.2.8 Det sivile samfunns effekt på konfliktnivået i provinsen

I dag eksisterer det omkring 2300 ikke-statlige organisasjoner i Kosovo.<sup>31</sup> Dette er et betydelig antall, men spørsmålet er om organisasjonene preger samfunnet slik et sivilt samfunn kan gjøre. Et høyt antall betyr lite hvis medlemsmassen og aktiv deltakelse er lav. Basert på ulike intervjuer hevder ICG i sin rapport om Kosovo fra 2004 at det sivile samfunn i Kosovo bare er overfladisk tilstede i provinsen. Det aktiviserer ikke store deler av befolkningen, og betyr derfor lite i den store sammenheng. Et sivilt

<sup>29</sup> (2004 mars 20) [online].-URL: [www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/74fec8083d1d1dfc1256be6003fad07?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/74fec8083d1d1dfc1256be6003fad07?OpenDocument)

<sup>30</sup> OSSE årlig rapport 2002:(2004 mars 23) [online].-URL: [www.osce.org/documents/odhr/2002/12/1843\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2002/12/1843_en.pdf)

<sup>31</sup> Antall ikke-statlige organisasjoner i Kosovo: (2004 mars 17) [online].-URL: [www.osce.org/news/show\\_news.php?id=3769](http://www.osce.org/news/show_news.php?id=3769)

samfunn skal ved konflikter kunne absorbere og redusere noen av de effektene konflikten har på samfunnet. Hvis det sivile samfunn er for svakt kan en konflikt resultere i en voldelig konflikt. Dette kom tydelig til syne under opptøyene i mars 2004. Mesteparten av det sivile samfunn i Kosovo er urbant og finansiert eller drevet av det internasjonale samfunn, og det har liten mulighet til å påvirke grasrotnivået i samfunnet. Følgene av et svakt sivilt samfunn er at majoriteten i samfunnet kan la seg styre og påvirke av en voldelig minoritet. De fleste er motstandere av vold, men så lenge de ikke er organisert blir det vanskeligere å stå i mot ekstremistene som ser på vold som et virkemiddel i sin kamp for å nå sine mål. Mange organisasjoner i Kosovo fokuserer også altfor mye på problemene rundt det internasjonale nærvær. De retter ikke fokus mot de interne problemene i Kosovo. Etter opptøyene i mars 2004 var det få eller ingen representanter fra det sivile samfunn som tok opp problematikken rundt ekstremismen i provinsen. All kritikk ble rettet mot UNMIK og det internasjonale nærvær (ICG 2004: 33-34). Dette kan tyde på at det sivile samfunn i Kosovo ikke er utviklet i stor nok grad til å kunne hanskkes med slike konflikter. Dette kan skyldes at det er en lav medlemsmasse i de ulike organisasjonene, og at kun et fåtall av organisasjonene i Kosovo er multietnisk sammensatt (Tongeren et.al 2002: 299).

Et annet problem rundt etableringen av et sivilt samfunn i Kosovo er at de ofte er finansiert av internasjonale givere. Dette kan skape et økonomisk insentiv for å etablere og registrere organisasjoner. Dette igjen bidrar til at antall organisasjoner i Kosovo er høyt, og at det kan bidra til å etablere organisasjoner som har en kryssende funksjon i forhold til den etniske skillelinjen i provinsen. Et stort problem er imidlertid at medlemsmassen og deltakelsen kan være lav i disse organisasjonene, og at insentivet for å danne en organisasjon er den økonomiske støtten. Det økonomiske insentivet skaper dermed en skyggeøkonomi som gjør det lukrativt å sitte høyt oppe i hierarkiet i en organisasjon. Det økonomiske bidraget fra internasjonale donorer er ofte høyt og lønningene i organisasjonen som er støttet av disse er tilsvarende høyt i forhold til lønnsnivået i Kosovo. I et samfunn som er preget av en elendig økonomi blir det viktig å finne alternative løsninger til vanlig arbeid. Å etablere en organisasjon som mottar internasjonal støtte kan dermed være en løsning.



Selve utvelgelsen av organisasjoner som får tildelt økonomisk støtte kan også forklare hvorfor det sivile samfunn ikke klarer å aktivisere grasrota i samfunnet. Organisasjonene blir ofte vurdert ut fra søknaden de sender inn. Dermed blir språk og ordlegging en viktig vurderingsfaktor når støtte skal tildeles. Erfaringer fra Bosnia viser at dette i stor grad favoriserer de urbane organisasjonene som i større grad enn organisasjoner fra de ulike lokalsamfunnene behersker denne type språk og ordlegging (Evans-Kent & Bleikner 2003: 108-110). Dette kan da utelukke mange lokale initiativ som kanskje kunne bidratt mer til å aktivisere lokalbefolkningen. Dette og det økonomiske insentivet bidrar dermed ikke til å spre deltakelse til andre samfunnslag, og engasjementet på grasrotnivå forblir lavt. Dermed blir noe av effekten et aktivt sivilt samfunn kan ha mindre.

Selv om det sivile samfunn reagerte utilstrekkelig på konflikten som oppstod i mars 2004, er ikke situasjonen i Kosovo helt mørk når det gjelder utviklingen av et sivilt samfunn. Blair (et.al 2004) hevder i sin rapport fra 2004 at det sivile samfunn i Kosovo har utviklet flere strukturer med flere omfattende nettverk. På sentralt hold er Kosovos kvinnenettverk og Kosovo ungdomsnettverk store grupper med flere lokale organisasjoner. I tillegg til dette eksisterer det flere lokale organisasjonsnettverk. Etter opptøyene i mars 2004 opprettet Kosovos kvinnenettverk i tillegg et fond som skulle støtte både familiene til de druknede barna og til de serbiske familiene som mistet sine hjem under opptøyene (ICG 2004: 27). Dette viser at utviklingen av det sivile samfunn til en viss grad går i riktig retning i Kosovo, men med tanke på passiviteten under opptøyene, er det fremdeles en lang vei å gå.

Som vist ovenfor fungerer ikke det sivile samfunn i Kosovo slik det ideelt sett burde gjort. Medlemskap eller nettverk på tvers av den etniske skillelinjen er i stor grad fraværende. Dermed vil heller ikke det sivile samfunn bidra i stor grad til å virke modererende på den etniske konflikten i samfunnet. I tillegg viser det seg at det sivile samfunn i stor grad er overfladisk ved at det ikke aktiviserer grasrotnivået i samfunnet. Dermed klarer ikke det sivile samfunn i Kosovo å fylle rollen som substansen mellom individ og stat i samfunnet. Det sivile samfunn fungerer derfor

ikke i tilfredsstillende grad som et kontrollorgan for befolkningen ovenfor staten. Dermed mister også samfunnet noe av sin påvirkningskraft mellom valgene, noe et aktivt sivilt samfunn skal være et redskap for. Dette fører til at en viktig komponent i et substansielt demokrati i stor grad er fraværende i Kosovo. På bakgrunn av analysen ovenfor kan man hevde at OSSE i mindre grad enn ønskelig har klart å utvikle et multietnisk og aktivt sivilt samfunn i Kosovo, og at et av kriteriene for et substansielt demokrati dermed ikke er tilfredsstilt i Kosovo. Dermed vil det heller ikke i vesentlig grad virke modererende på den etniske konflikten. Samtidig viser analysen noen positive tendenser til at det sivile samfunn går i riktig retning. Dette betyr at potensialet for et velfungerende sivilt samfunn er tilstede, men at det til nå ikke er sterkt nok eller i stor nok grad utviklet til å kunne utføre sine tiltenkte oppgaver.

Hovedårsaken til dette er i stor grad selve konflikten i Kosovo. Det sivile samfunn er et speilbilde av samfunnet generelt, og hvis ulike grupperinger er fiendtlig innstilt ovenfor hverandre vil også det sivile samfunn preges av dette. Den etniske konflikten setter dermed et kraftig preg på det sivile samfunn. Den overfladiske karakteren ved det sivile samfunn kan også forklares ut fra det økonomiske insentivet for å etablere frivillige organisasjoner. Hvis engasjementet som vises skyldes en kamp om penger, vil ikke dette føre til en stor aktiv deltakelse i samfunnet generelt. Da vil de som sitter på toppen av organisasjonen være fornøyde så lenge de får inn økonomiske midler. Dermed spiller også her patron-klient forholdene som samfunnet i Kosovo er preget av en avgjørende rolle.

I dette kapittelet har jeg gjort rede for hva OSSE har gjort for å etablere et demokrati av substansiell karakter i Kosovo. Jeg satte fokus på utviklingen av pluralistiske og uavhengige massemedia, demokratisk fungerende partier og et aktivt sivilt samfunn. Analysen viser at det har blitt gjort enkelte fremskritt når det gjelder utviklingen på disse punktene, men at utviklingen til nå ikke har kommet langt nok til å tilfredsstille kriteriene for et substansielt demokrati. Dermed fremstår de demokratiske institusjonene i Kosovo som en fasade med et lite utviklet demokratisk innhold. I neste kapittel vil jeg konkludere overfor oppgavens problemstilling.

## 6. KONKLUSJONER

Formålet med denne oppgaven har vært å vurdere om OSSEs demokratiseringsprogram i Kosovo har virket konfliktdempende og stabiliserende på samfunnet i Kosovo. OSSEs demokratiseringsprogram har blitt diskutert og analysert gjennom å se på i hvilken grad innføring av et demokratisk styresett i Kosovo har bidratt til å håndtere de utfordringene oppgaven har identifisert som de vesentligste i forbindelse med å stabilisere og harmonisere samfunnet i Kosovo. I dette avsluttende kapittelet vil jeg konkludere i forhold til oppgavens problemstilling, men også tydeliggjøre andre interessante funn som har kommet frem i analysen.

Oppgaven tok utgangspunkt i to problemstillinger basert på ulike retninger innenfor demokratiteori. Nedenfor vil jeg konkludere innefor hver enkelt av disse problemstillingene.

### 6.1 FØRSTE PROBLEMSTILLING

Den første problemstillingen ble utledet på bakgrunn av teori som fokuserer på formelle demokratiske institusjoner for å klassifisere et politisk regime som demokratisk:

*1) I hvilken grad har OSSE klart å innføre et formelt demokrati i Kosovo, og i hvilken grad har eventuelt det formelle demokratiet bidratt til å håndtere de hovedutfordringene Kosovo står overfor?*

#### *Formelt demokrati i Kosovo?*

Analysen viser at OSSE, gjennom sitt demokratiseringsprosjekt, har klart å etablere et formelt demokrati i Kosovo. I oppgaven har jeg sett på de tre første valgene som ble gjennomført i Kosovo. Det første lokalvalget i 2000 ble boikottet av den serbiske minoriteten slik at reelle valg ble gjennomført i 27 av 30 kommuner. På bakgrunn av dette valget kan man ikke hevde at det fullt ut eksisterte et formelt demokrati på

lokalt nivå. Ved lokalvalget i 2002 ble det imidlertid ikke gjennomført noen boikott fra serbisk side. Dermed ble det opprettet folkevalgte organer på bakgrunn av frie og rettferdige valg i alle Kosovos kommuner på lokalt nivå. Dette tilfredsstiller Schumpeter og Dahls krav til et demokrati, og på bakgrunn av dette kan man hevde at det eksisterer et formelt demokrati på lokalt nivå i Kosovo.

I 2001 ble det første provinsvalget i Kosovo gjennomført. Analysen viser at dette valget førte til opprettelsen av et lovgivende organ og et utøvende organ. Utnevnelsen av det utøvende organet ble imidlertid preget av sterke uoverensstemmelser, men etter mekling ble det etter hvert utnevnt en regjering. Dette tilfredsstiller dermed også kravene til Schumpeter og Dahl. På bakgrunn av det siste lokalvalget og provinsvalget i 2001 vil jeg dermed hevde at OSSE har klart å innføre et formelt demokrati i Kosovo slik at det eksisterer demokratiske institusjoner på både sentralt og lokalt nivå.

### *Effekten av valg på den etniske konflikten*

Analysen i kapittel 4 viser at valgene og etablering av de demokratiske institusjonene i liten grad har bidratt til å håndtere de største utfordringene Kosovo står ovenfor, og i enkelte tilfeller vil jeg hevde konfliktene har blitt forsterket på grunn av dette.

Når det gjelder gjennomføring av valg i Kosovo har dette ført til dannelsen av mange partier slik at det eksisterer et flerpartisystem i provinsen. Det som er uheldig med dette partisystemet er at alle partiene er basert på etnisitet eller en nasjonalistisk ideologi. Dermed har man i Kosovo et partisystem som er sammenfallende med den etniske skillelinjen, noe som igjen virker forsterkende på denne konflikten.

Partisystemet kan i stor grad forklares ut fra partienes historie hvor de kosovoalbanske partiene har sin bakgrunn i løsrivelse fra Serbia, mens de serbiske partiene har sin bakgrunn i fremdeles serbisk herredømme (Coccozzelli 2004). Men en annen årsak til fremveksten av dette partisystemet er selve valgsystemet og valgreglene som OSSE har innført. Å benytte seg av et vanlig proporsjonalt valgsystem kan oppmuntre til mobilisering langs eksisterende skillelinjer. Dette

---

gjelder særlig i samfunn som fra før er sterkt polarisert (Horowitz 2003: 121-122). Et annet element ved valgene i Kosovo som kan virke forsterkende på den etniske konflikten er at mange av de politiske lederne er tidligere militære ledere. Dette gjelder særlig de kosovoalbanske partiene hvor enkelte tidligere UCK-ledere med en kriminell anklage mot seg besitter høye politiske verv. Når denne type politikere stiller til valg kan det helt klart ha en provoserende effekt på den serbiske minoriteten. På bakgrunn av de overnevnte punktene mener jeg at valgene som har blitt gjennomført i Kosovo i liten grad har hatt en modererende effekt på den etniske konflikten.

Frie og rettferdige valg er selve kjernen i et demokrati. Det blir også sett på som et suksesskriterium for de som har ansvar for demokratisering ved at de kan hevde at de har klart å innføre et demokrati så lenge det gjennomføres valg. På bakgrunn av dette er det forståelig at OSSE vil ha gjennomført valg så fort som mulig. Men på bakgrunn av analysen kan det hevdes at OSSE kunne ha arbeidet mer med forsoning og vedtatt strengere valgeregler før det første valget ble avholdt. Strengere valgeregler med tanke på å utelukke tidligere militære og ekstreme ledere kunne utelukket flere av de politiske lederne som i dag kan ha en provoserende effekt på de andre minoritetene. Dette, og en lengre forsoningsprosess, kunne ha ført til at det ble dannet politiske partier som ikke var basert på etnisitet eller nasjonalisme. Hadde dette vært tilfelle kunne gjennomføring av valg hatt en mer modererende effekt på den etniske konflikten i Kosovo. Ved å benytte et valgsystem med spesielle krav til partiene kunne man også forsøkt å fremtvinge mer moderate politiske ståsteder. En måte å gjøre det på er at de som stiller til valg må oppnå en viss regional støtte i tillegg til flertall. Dette kan føre til en mer moderat og forsonende politikk i stater hvor etniske grupper bor i atskilte områder (Horowitz 2003: 126). Dette kunne fått partiene til å fokusere på andre politiske temaer enn etnisitet, noe som igjen kunne hatt en modererende effekt på den etniske konflikten.

*Effekten av de formelle institusjonene på Kosovos hovedutfordringer*

Når det gjelder de folkevalgte organene som har blitt etablert på bakgrunn av valgene i Kosovo har heller ikke disse bidratt i stor grad til håndtere hovedutfordringene i Kosovo. I analysen viste jeg til de folkevalgtes reaksjon under opptøyene i mars 2004, og der kom det klart frem at de folkevalgte organene på både lokalt og sentralt nivå bidro til å forsterke konflikten som oppstod. Et annet element er at de folkevalgte går foran som et dårlig eksempel ved å vise liten vilje til samarbeid og forsoning i deres daglige arbeide i de folkevalgte organene. Dette gir en dårlig signaleffekt til samfunnet generelt når det gjelder forsoning og samarbeid, og på denne måten bidrar de demokratiske institusjonene i liten grad til å moderere den etniske konflikten. I enkelte tilfeller har også tildeling av nødvendige ressurser blitt politisert ved at ressurser som skulle gå til minoritetene bevisst har blitt holdt tilbake av de folkevalgte. Dette har blitt gjort i enkelte kommuner for å bevare populariteten blant sine egne. Slike handlinger virker ikke modererende på den etniske konflikten, og i tillegg styrker det insentivet for opprettholdelse av de parallelle strukturene. På bakgrunn av punktene ovenfor vil jeg hevde at de demokratiske institusjonene i liten grad har klart å håndtere utfordringene rundt den etniske konflikten og de parallelle strukturene.

De overnevnte punktene kan vitne om en lite utviklet demokratisk kultur i de folkevalgte organene. De folkevalgtes handlemåte kan skyldes lite kunnskap om hvordan et parlamentarisk system fungerer. I analysen så jeg spesifikt på Assembly Support Initiative (ASI) som er et prosjekt OSSE iverksatte for å gjøre noe med denne problematikken. På bakgrunn av det prosjektet vil jeg hevde at kunnskapen om hvordan et parlamentarisk system fungerer har økt blant de folkevalgte i Kosovo. Når de folkevalgte allikevel benytter seg av udemokratiske virkemidler, kan dette skyldes at det ut fra individuelle interesser eller politikernes hensyn til velgermassen er rasjonelt å handle på denne måten. I tillegg har ikke det parlamentariske systemet i Kosovo effektive sanksjonsmuligheter mot bruk av udemokratiske virkemidler. Til sammen viser dette at den demokratiske kulturen innad i de folkevalgte organene i Kosovo til nå er lite utviklet.

Alt i alt viser den første delen av analysen at OSSE har lyktes med å etablere et formelt demokrati i Kosovo. Analysen av situasjonen i Kosovo viser imidlertid at slik de demokratiske institusjonene fremstår i dag, har de i liten grad dempet, og i noen tilfeller forsterket de eksisterende konfliktene i provinsen. Isolert sett har dermed ikke selve etableringen av demokratiske institusjoner vært et tilstrekkelig virkemiddel for konfliktløsning i Kosovo. For at man i større grad skal oppnå et velfungerende demokrati i Kosovo, må de formelle institusjonene fylles med demokratisk substans.

## 6.2 ANDRE PROBLEMSTILLING

Andre del av problemstillingen ble utledet på bakgrunn av teori som fokuserer på substansielle kriterier for at et politisk regime skal kunne klassifiseres som demokratisk.

*2) I hvilken grad har OSSE klart å innføre et substansielt demokrati i Kosovo, og i hvilken grad har eventuelt det substansielle demokratiet bidratt til å håndtere de hovedutfordringene Kosovo står overfor?*

I analysen satte jeg fokus på programmer og prosjekter som OSSE har gjennomført innenfor utvikling av massemedia, politiske partier og sivil samfunn. Suksess innefor disse områdene skulle tilsi en økt grad av substansielt demokrati i Kosovo.

### *Massemedias utvikling*

Når det gjelder utvikling av uavhengige og pluralistiske massemedia opprettet OSSE Temporary Media Commissioner (TMC) som skal regulere massemedia i Kosovo. TMC har vedtatt Codes of Conduct for massemedia, og brudd på disse vil bli møtt med sanksjoner. OSSE har også gjennomført flere opplæringsprogrammer for journalister. I tillegg har kosovoalbanske og serbiske journalister blitt samlet til konferanser slik at de kan utvikle et mer institusjonalisert nettverk seg imellom. Ideelt sett skal disse tiltakene ha bidratt til en positiv utvikling av massemedia slik at nyhetsbildet blir mest mulig nyansert og korrekt. Massemedia av denne typen kan

være et viktig element i prosessen fram mot en moderering av den etniske konflikten i provinsen.

Utviklingen av massemedia i Kosovo ble diskutert i lys av massemedias rolle under opptøyene i mars 2004. I ettertid har det blitt rettet kraftig kritikk mot hvordan media opptrådte under denne konflikten.<sup>32</sup> Under opptøyene viste media at det er langt igjen før de opptrer uavhengig og profesjonelt. Analysen viser at massemedia i stor grad bidro til et økt konfliktnivå under opptøyene. På enkelte områder viser det seg imidlertid at OSSEs arbeide har hatt en positiv effekt på massemedias utvikling. Det finnes eksempler fra lokalt hold som viser at, på bakgrunn av OSSEs arbeide, eksisterer det samarbeid og programutveksling mellom kosovoalbanske og serbiske medier (Simonsen 2004: 304). Denne type samarbeid kan være med på å moderere media slik at hendelser som under opptøyene i 2004 ikke forekommer. Dette viser at OSSEs arbeide til en viss grad har bidratt til en positiv utvikling av massemedia. Men på bakgrunn av medias negative påvirkning av opptøyene i 2004 vil jeg hevde at massemedia i Kosovo i liten grad tilfredsstiller kravene til pluralistiske og uavhengig media som Kaldor og Vejvoda fremmer som en vesentlig del av et substansielt demokrati.

### *Utvikling av politiske partier*

Analysen i kapittel 4 viste at alle partiene i Kosovo avspeiler det etniske skillet i provinsen, noe som kan forsterke den etniske konflikten. Dette tilfredsstiller ikke kravene til partier i et substansielt demokrati hvor det er sterkt fokus på viktigheten av å utvikle partier basert på moderate ideologier. Analysen i kapittel 5 viser at ingen av OSSEs prosjekter har hatt dette som hovedfokus. På bakgrunn av dette vil jeg hevde at OSSE i liten grad har bidratt til å danne partier som ikke er basert på etnisitet.

---

<sup>32</sup> TMCs rapport om opptøyene i mars 2004: (2004 november 22) [online].-URL: [www.osce.org/documents/mik/2004/04/2765\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2004/04/2765_en.pdf)



Når det gjelder den organisatoriske utviklingen av partiene i Kosovo har OSSE gjennomført ulike prosjekter som skal styrke denne utviklingen. Prosjektene har tatt for seg partienes organisering, intern og ekstern kapasitet, mediehandtering, plattformbygging og lignende. Ulike forum for partiene har også blitt etablert for å inspirere de politiske partiene til å inngå dialog med hverandre. Analysen viser imidlertid at den organisatoriske utviklingen av partiene i liten grad tilfredsstiller kravene til partier i et substansielt demokrati. Partiene har en elitepreget struktur som gjør at grasrota har liten innvirkning på den partipolitiske utformingen. I tillegg er det i Kosovo et utpreget patron-klient system, noe som gjør at de som faller utenfor dette systemet har liten påvirkningskraft på partipolitikken. Denne utviklingen er uheldig med tanke på at i et substansielt demokrati skal ideelt sett alle samfunnslag delta aktivt i den politiske prosessen. Et lyspunkt er imidlertid AAK som i det siste har utviklet en organisatorisk utforming som gjør at partiet fremstår som effektivt og med en utstrakt grad av indre demokratisk struktur. Den positive utviklingen av AAK kan bety at OSSEs arbeide mot partiene har hatt en positiv effekt, og at dette er starten på en profesjonell utvikling av partiene i Kosovo. Men med unntak av AAK vil jeg på bakgrunn av analysen hevde at partiene i Kosovo i liten grad tilfredsstiller kravene til politiske partier i et substansielt demokrati.

### *Utviklingen av et aktivt sivil samfunn*

OSSE har rettet stor oppmerksomhet mot å utvikle et aktivt sivil samfunn. Støtte blir gitt til både nye og allerede eksisterende organisasjoner. Et av de viktigste fokusområdene har vært hvordan det sivile samfunn kan arbeide effektivt som kritiker og støttespiller overfor statsapparatet i Kosovo. Økt engasjement på lokalt nivå og nettverksbygging er andre områder det har blitt satset på.

I Kosovo i dag er det et stort antall ikke-statlige organisasjoner (Blair et.al 2004). OSSEs satsing på utviklingen av det sivile samfunn kan i stor grad ha bidratt til dette. Et bredt spekter av organisasjoner er viktig, men disse organisasjonene preges av å være urbane, ha begrenset medlemsantall, være finansiert av internasjonale aktører og ha liten påvirkningskraft på grasrota i samfunnet. Dermed vil ikke det sivile samfunn

engasjere store deler av befolkningen, noe det ideelt sett skulle gjøre. Medlemskap i organisasjonene er i tillegg nesten utelukkende basert på etnisitet, noe som gjør at også det sivile samfunn er sammenfallende med den etniske skillelinjen. Dermed vil det sivile samfunn i liten grad virke modererende på den etniske konflikten. Dette svekker samtidig effekten det sivile samfunn kan ha på den demokratiske utviklingen. På bakgrunn av analysen vil jeg hevde at til nå har OSSE i liten grad lyktes med å utvikle det sivile samfunn slik at det tilfredsstiller dette kriteriet for et substansielt demokrati.

Alt i alt viser andre del av analysen at OSSE, innenfor oppgavens tidsavgrensning, i liten grad har lyktes med å innføre et demokrati av substansiell karakter i Kosovo. Men som vist i analysen går utviklingen innenfor enkelte områder i riktig retning. Dette kan bety at OSSEs demokratiseringsprogram har en positiv effekt på utviklingen av det substansielle demokratiet i Kosovo, selv om utviklingen til nå ikke har kommet langt nok til at det eksisterer et demokrati av substansiell karakter i provinsen. Problemet er da at så lenge det i begrenset grad har utviklet seg et substansielt demokrati i Kosovo, fremstår de formelle institusjonene som en demokratisk fasade. Så lenge den demokratiske substansen i stor grad er fraværende, vil demokratiet i Kosovo i liten grad bidra til konfliktløsning i provinsen.

## 6.3 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Demokratisering må ses på som en prosess som utvikler seg over tid, og tidsaspektet for utviklingen av den demokratiske prosessen varierer individuelt i hvert enkelt tilfelle av demokratisering. Lijphart (1984: 38) hevder at om et politisk system skal nærme se et demokratisk ideal, må systemet ta hensyn til befolkningens ønsker over en lengre tidsperiode. Denne tidsperioden definerer han til å være mellom 30 til 35 år. Som nevnt i innledningen har demokratiseringen i Kosovo har blitt analysert innenfor en tidsperiode på fem år. Analysen viste at innenfor oppgavens tidsavgrensing har den demokratiske utviklingen i Kosovo i liten grad hatt en modererende effekt på konfliktnivået i provinsen. Men med tanke på at demokratiet i Kosovo har blitt

---

analysert innenfor en forholdsvis kort tidsperiode, kan man spørre seg om det finnes indikasjoner på at denne utviklingen kan endre seg over tid.

Analysen viste en viss positiv utvikling på enkelte punkter med hensyn til utviklingen av et substansielt demokrati. Dette gjaldt særlig innenfor utviklingen av media og det sivile samfunn hvor det i enkelte tilfeller eksisterer samarbeid og nettverksbygging mellom serbiske og kosovoalbanske media og organisasjoner. Hvis denne kimen til en positiv utvikling forstetter kan man se for seg at over et lengre tidsperspektiv vil Kosovo i større grad tilfredsstille kriteriene for et substansielt demokrati, noe som også kan føre til et mer harmonisk og stabilt samfunn.

Jeg vil også anta at så lenge det er et internasjonalt nærvær i Kosovo vil det bli gjennomført regelmessige, frie og rettferdige valg. Over en lengre tidsperiode kan dette i seg selv ha en modererende effekt på konfliktnivået i provinsen ved at det øker den demokratiske erfaringen blant både politikere og befolkning. Men for at valg skal kunne ha en modererende effekt vil jeg hevde at man må ha et partisystem som ikke er basert på etnisitet og nasjonalisme. Som vist i analysen er ikke dette tilfelle i Kosovo i dag, og gjennomføringen av valg har med det nåværende partisystemet forsterket den etniske konflikten. Fremveksten av dette partisystemet kan forklares ut fra at alle partiene er grunnlagt med utgangspunkt i spørsmålet om Kosovo skal bli selvstendig eller om provinsen fortsatt skal være underlagt serbisk kontroll. Som vist i analysen spiller derfor den uavklarte statusen en vesentlig rolle når det gjelder partiutvikling. For en positiv utvikling av demokratiet i Kosovo er det derfor nødvendig at provinsens fremtidige status blir avklart. Forhandlinger om Kosovos fremtidige status skal etter planen starte sommeren 2005. Utfallet av disse forhandlingene er uvisse, men hvis de ulike partene aksepterer utfallet, kan vi kanskje se en utvikling mot mer moderate partier og en mer forsonende tone i samfunnet generelt i Kosovo. Jeg tror dette vil være en positiv faktor som kan sette fart på den demokratiske utviklingen. På den annen side er det ikke sikkert at utfallet av forhandlingene blir så harmonisk. Resultatet kan også bli at partene står steilt mot hverandre og at den ”tapende” parten ikke vil akseptere utfallet. Da vil man kunne

oppleve et økt konfliktnivå og dermed et stort tilbakeskritt for den demokratiske utviklingen i Kosovo.

## REFERANSER

### *BØKER, TIDSSKRIFTER OG HOVEDOPPGAVER*

Almond, Gabriel A., Verba Sidney (1989). *The Civic Culture*. London: Sage Publications

Andersen, Ib (1990). *Valg av organisationssociologiske metoder- et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur

Barnes, Samuel H (2001). "The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies" *The American Journal of International Law*. Vol 95, No 1 (Jan., 2001), 86-101.

Booth, Ken (2001). *The Kosovo Tragedy. The Human Rights Dimension*. London: Frank Cass Publishers.

Carothers, Thomas (1999). *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Cocozzelli, Fred (2004). "Political Parties in Kosovo, 2003" *GSC Quarterly 11* (Winter 2004). Program on Global Security and Cooperation, Social Science Research Council.

Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press

Duijzings, Ger (2000). *Religion and the politics of identity in Kosovo*. London: Hurst & Co

- Evans-Kent B & R. Bleikner (2003). "Peace beyond the State? NGOs in Bosnia and Herzegovina" *International Peacekeeping*. Spring 2003, vol. 10, no. 1, s. 103-119(17)
- Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 6. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Horowitz, Donald L. (2003). "Electoral Systems: A Primer for Decision makers" *Journal of Democracy*. Vol 14, No. 5. October 2003. 115-127.
- Jacobs, Lawrence R. & Robert Y. Shapiro (1994). "Studying Substantive Democracy" *PS: Political Science and Politics*. Vol. 27, No. 1 (Mar.,1994), 9-17.
- Jansen, G.Richard (2002). "Albanians and Serbs in Kosovo. An Abbreviated History" *Colorado State University*. (2004 februar 10 [online].-URL: <http://lamar.colostate.edu/~grijan/kosovohistory.html>)
- Kaldor, Mary & Ivan Vejvoda (1997). "Democratization in Central and East European Countries" *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-) vol. 73, No 1: 59-82.
- Larsen, Josefine Ingela (2003). *The Significance of success criteria for civil-military security cooperation in Kosovo*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven & London: Yale University Press
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One countries*. New Haven & London: Yale University Press
- Mousseau, Demet Yalcin (2001). "Democratizing with Ethnic Division: A Source of Conflict?" *Journal of Peace Research*. Vol. 38, No 5, (2001), 547-567.

- 
- Paris, Roland (1997). "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism" *International Security*. MIT Press, 22 (2) 1997. pp 54-89
- Quigley, Kevin F.F. (1997). "Political Scientists and Assisting Democracy: Too Tenuous Links" *PS: Political Science and Politics*. vol. 30, No. 3 (Sep., 1997): 564-567.
- Rubin, Herbert og Irene Rubin (1995). *Qualitative Interviewing: the art of hearing data*. London: Sage Publications
- Rummel, R.J. (1995). "Democracy, Power, Genocide, and Mass Murder" *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 39, No. 1 (Mar., 1995), 3-26.
- Schumpeter, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Simonsen, Sven Gunnar (2004). "Nationbuilding as Peacebuilding: Racing to Define the Kosovar" *International Peacekeeping*. Vol.0, No.0, Summer 2004. 289-311
- Tongeren, Paul van, Hans van de Veen og Juliette Verhoeven (2002). *Searching for Peace in Europe and Eurasia. An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. London: Lynne Rienner Publishers
- Wimmer, Andreas (2003-2004). "Democracy and Ethno-religious Conflict in Iraq" *Survival*. Vol. 45, no. 4, (winter 2003-2004). 111-134
- Yin, Robert (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (1997). *Statsvitenskapelig Leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

**RAPPORTER**

Amnesty International (2003). *Serbia and Montenegro (Kosovo/Kosova). "Prisoners in our own homes"*. 29 april 2003. AI Index: EUR 70/010/2003

Amnesty International (2004). *Serbia and Montenegro (Kosovo/Kosova). The March Violence: KFOR and UNMIK'S failure to protect the rights of the minority communities*. 8. juli 2004. AI Index: EUR 70/016/2004

Annan, Kofi (2002). *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. 22. April 2002. s/2002/436

Annan, Kofi (2004). *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. 30. April 2004. s/2004/348

Blair, Harry, Lorel Donaghey & Dardan Velija (2004). "Kosovo Civil Society Sector Assessment" USAID. Final Report. 2. mai 2004. (2005 mars 20) [online].–  
URL:[www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/Kosovo\\_Civil\\_Society\\_Assesment.pdf](http://www.usaid.gov/missions/kosovo/pdf/Kosovo_Civil_Society_Assesment.pdf)

Ghimici, Doina (2004). *2003 Annual Report on the Assembly Support Initiative*. OSCE Mission in Kosovo.

International Crisis Group (2003). *Kosovo's Ethnic Dilemma: The Need for a Civic Contract*. 28. mai 2003. Balkans Report No. 143 Pristina/Brussels.

International Crisis Group (2004). *Collapse in Kosovo*. 22.april 2004. ICG Europe Report No.155. Pristina/Belgrade/Brussels

OSCE (2003). *Boycott at the Municipal Level*. 15. mai 2003. OSCE Mission in Kosovo.

OSCE (2003). *Parallel Structures in Kosovo*. 7.oktober 2003. OSCE Mission in Kosovo. Department of Human Rights and Rule of Law.



---

*OFFISIELLE DOKUMENTER*

OSCE Permanent Council. DECISION No. 305. Kosovo Mandate. PC.DEC/305.  
1.juli 1999

Regulation No. 1999/24, UNMIK/REG/1999/24, 12. desember 1999

Regulation No. 2000/21, UNMIK/REG/2000/21, 18. april 2000

Regulation No. 2000/36, UNMIK/REG/2000/36, 17. juni 2000

Regulation No. 2000/37, UNMIK/REG/2000/37, 17. juni 2000

Regulation No. 2000/45, UNMIK/REG/2000/45, 11. august 2000

United Nations Security Council. RESOLUTION 1244, 10. juni 1999